CANADA STUDENT LOANS PROGRAM

Review of the Government of Canada's Student Financial Assistance Programs

Loan Year 1998-1999

Human Resources Development Canada
Développement des ressouces humaines Canada

Canada

HRIC-025-08-01

104-01074/

Review of the Government of Canada's Student Financial Assistance Programs

Loan Year 1998-1999

Further Information on Student Financial Assistance

The CanLearn Interactive Web-site provides extensive information of value to students and parents planning for post-secondary education. An entire section of the site is devoted to financial issues. This provides access to the Student Need Assessment Software, a program that enables individuals to assess the student assistance available in specific circumstances. CanLearn also provides links to provincial and territorial student aid programs. It can be accessed at:

http://www.canlearn.ca

Information about federal student assistance programs is available on the Internet at the Canada Student Loans Program Web-site:

http://www.hrdc-drhc.gc.ca/student_loans

Alternatively, please contact the Canada Student Loans Program at

Canada Student Loans Program
Learning and Literacy Directorate
Human Resources Development Canada
P.O. Box 2090, Station D
Ottawa, Ontario K1P 6C6
Telephone: 1-(819)-994-1844
1-888-432-7377 (English)
1-800-733-3765 (French)
1-(819)-994-1218 (TTY)
Fax: 1-(819)-953-6057

Available in alternate formats, upon request, at 1-800-780-8282 on Touchtone phone.

©Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2001
Cat. No.: RH34-6/1999
ISBN: 0-662-65861-2

TABLE OF CONTENTS

Foreword 1
Introduction 2
- Purpose 2
- Enhancing Access to Post-Secondary Education ... 2
- Structure of the Report 3

The Canada Student Loans Program 1998-99 4
- Implementing the Canadian Opportunities Strategy 4
- The Role of Financial Institutions 6
- The Role of Provinces and Territories 7

Program Performance 9
- Borrowing 9
- Student Indebtedness 13
- Borrower Defaults 15
- Canada Study Grants 16
- Mobility 17

Program Accountability 18
- Explanation of Expenditures and Revenues 18
- Overview of Expenditures and Revenues 20

Conclusion 21
Annex A: How Student Assistance Works 22
- Introduction 22
- 1. Canada Student Loans: The Basics 22
- 2. Student Aid in Action: Examples 25

Annex B: The Evolution of Federal Student Aid 30
Annex C: Student Aid in Other Countries 32

FOREWORD

I am pleased to present to all Canadians this *Review of the Government of Canada's Student Financial Assistance Programs* for the 1998-99 loan year.

The Canada Student Loans Program was created in 1964 to provide financial assistance for students at the post-secondary level. The program, and other forms of student assistance that have subsequently been introduced by the Government of Canada, is managed as a shared responsibility with provincial and territorial governments. Each year, over 350,000 Canadian students benefit from the Canada Student Loans Program, while the Government of Canada indirectly assists more than 175,000 other students through payments to Quebec, the Northwest Territories and Nunavut for their comparable programs.

Since its introduction, the Canada Student Loans Program has been periodically improved and additional components have been added to meet the evolving needs of post-secondary students. Among the measures introduced in recent years are Canada Study Grants, Debt Reduction in Repayment and enhanced Interest Relief. The Government of Canada also created the Canada Millennium Scholarships Fund, a $2.5 billion fund designed to provide, over a period of 10 years, more than $300 million per year in scholarships to students.

The continuing evolution of the Canada Student Loans Program is demonstrated by the introduction on August 1, 2000, of a new approach to the provision of loans. Directly financed loans have now replaced the previous arrangement under which loans were provided and administered by financial institutions.

The Government of Canada will continue to work with provincial and territorial governments, college and university administrators, student groups, and other stakeholders to improve the Canada Student Loans Program. In so doing, we will help to ensure that Canadians have access to the knowledge and skills they need to contribute fully to their own future and that of Canada.

Jane Stewart, P.C., M.P.
Minister of Human Resources Development Canada

INTRODUCTION

Purpose

This report is intended to provide Parliament, and Canadians generally, with information on the administration of the programs authorized by the *Canada Student Financial Assistance Act*. It reviews the performance of the Canada Student Loans Program for the 1998-99 loan year (August 1, 1998 to July 31, 1999) and provides financial information for fiscal year 1998-99 (April 1, 1998 to March 31, 1999).

Enhancing Access to Post-Secondary Education

In a knowledge-based world, wide access to post-secondary education is essential if a nation is to remain competitive, to create good jobs for its young people and to generate the wealth to support a high quality of life. Higher education is also a key element in providing health care and other social benefits, as well as in creating a vital culture and an effective democracy.

Canada has been one of the leaders in college and university education, having achieved a rate of participation that is among the highest in the world. This reflects the sustained efforts of governments and educational institutions, as well as the commitment of a population firmly convinced of the value of learning.

Access to post-secondary education requires both that there be sufficient numbers of places in high quality programs and that potential students not be unduly deterred from participation as a result of financial considerations.

Providing educational opportunities is primarily a responsibility of provincial and territorial governments and their institutions, with private sector institutions playing an important role in some areas, such as skill training. The federal government assists in a variety of essential ways, including fiscal transfers to provincial and territorial governments[1] and support for university research through the research granting agencies.[2]

Federal, provincial and territorial governments have long recognized that the costs of post-secondary education are beyond the means of many Canadian families. Government financial assistance programs for students play an important part in educational access for about half of all Canadian post-secondary students.

---

1 Through the Canada Health and Social Transfer (CHST).

2 Principally the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and the new Canadian Institutes for Health Research (CIHR).

In addition, preserving student mobility is an important goal of the Government. Consequently, federal student aid programs are fully portable within Canada and Canada Student Loans may also be obtained by Canadian students for study abroad.

The Government of Canada has also made major efforts in recent years to address the special financial needs of certain students. For example, some students with disabilities encounter substantial additional costs while pursuing their education, while students with dependants, including single parents, often require relatively high levels of assistance. Such needs may best be met, at least in part, by funding that is not repayable. Likewise, borrowers who are unemployed or in low-paying jobs may need assistance in repaying their student loans.

Structure of the Report

The first part of this report discusses the major issues arising in the management of the Canada Student Loans Program and related financial assistance measures during 1998-99. This is followed by an examination of some of the key indicators of program performance in loan year 1998-99 compared to previous years. Finally, the section on Accountability presents program expenditures and revenues for fiscal year 1998-99 in relation to those for 1997-98.

Annex A provides an overview of how the student aid system works. It also provides examples of the financial assistance students in various circumstances can currently expect to receive from the Canada Student Loans Program and from representative provincial and territorial aid programs.

Annex B outlines the development of student aid in Canada from its origins soon after World War I, through the introduction of the Canada Student Loans Program in 1964, to major program developments during the 1990s.

Annex C briefly reviews how student aid systems function in a number of other OECD countries.

THE CANADA STUDENT LOANS PROGRAM 1998-99

For the Canada Student Loans Program, 1998-99 was primarily a year of consolidating and implementing new measures while building the partnership with provinces and territories. Major new initiatives for students had been announced by the Government of Canada in 1997 and 1998, notably the far-ranging Canadian Opportunities Strategy, and most of these measures began to have a major impact during the 1998-99 loan year.

Implementing the Canadian Opportunities Strategy

In the past few years, there has been heightened public awareness of the importance of student assistance. Consultations with stakeholder groups, including students, led the Government of Canada to introduce a number of important amendments and new initiatives.

In particular, the 1998 Budget introduced the Canadian Opportunities Strategy, a massive package of reforms addressing the concerns of Canadians about the affordability of post-secondary education. The Strategy was aimed at improving the functioning of many of the measures under the *Canada Student Financial Assistance Act*.

New Canada Study Grants

A new Canada Study Grant for students with dependants came into effect in 1998-99. Those who can demonstrate financial need in excess of the maximum amounts available in combined federal and provincial loans may be eligible for a Canada Study Grant, up to a maximum of $3,120 per year.

The existing Special Opportunity Grants were also renamed Canada Study Grants at this time. These provide non-repayable assistance to students with permanent disabilities, to female doctoral students in certain fields and to high-need part-time students (see Annex A for further details).

Further Assistance with Student Loan Repayment

For 1998-99, the existing Interest Relief provisions of the Canada Student Loans Program were substantially improved under the Canadian Opportunities Strategy by extending the period of eligibility for borrowers from 18 to 30 months. In addition, the income thresholds for interest relief were raised by 9%. Moreover, the new 30 months of eligibility was made available throughout the life of the loan, and not just during the first five years, as was previously the case.

Students who exhaust 30 months of interest relief and still require assistance in meeting their Canada Student Loan obligations are now required to extend the repayment period of their loans from 10 to 15 years, thus reducing the monthly payment. If this reduction is still not sufficient to allow them to maintain their loans in good order, new provisions allow interest relief to be extended to as much as 54 months.

A new Debt Reduction in Repayment (DRR) measure came into effect on August 1, 1998, enabling the program to pay off a portion of the outstanding loan on behalf of borrowers who have exhausted interest relief and have very high debt-to-income ratios. The maximum assistance is 50% of the outstanding loan amount or $10,000, whichever is less.

To provide tax relief for Canadians repaying their student loans, the federal Income Tax provisions were changed to allow individuals, from taxation year 1998 onwards, to claim a tax credit of 17% on interest paid on all government student loans (federal, provincial or territorial).

Improved Program Administration

In order to improve the integrity of the Canada Student Loans Program, the Government of Canada tightened eligibility for student assistance to deny aid to students with a history of credit abuse. Students are not denied assistance, however, if it can be shown that circumstances beyond their control led to their poor credit history.[3]

At the same time, major efforts were launched to improve communications with student borrowers in order to ensure that they understand both their obligations and the range of assistance available to them.

Borrowing from Registered Retirement Savings Plans

Changes in Registered Retirement Savings Plan (RRSP) legislation were introduced in 1998, allowing Canadians to withdraw money tax-free from their RRSPs for the purpose of lifelong learning. Such withdrawals from RRSPs for education are now treated like those for first-time homebuyers. Up to $10,000 may be withdrawn from an RRSP per year of full-time study, to a total of $20,000 over a maximum of four years. The full amount must be repaid to the RRSP within 10 years.

---

3 The new regulations mean that students over the age of 22 with three instances of credit abuse (defined as being in arrears in payments for 90 days or more on debts of $1,000 or more) in the past three years are ineligible for Canada Student Loan assistance.

Enhanced Registered Education Savings Plans

The attractiveness of the Registered Education Savings Plans (RESP) as a vehicle for investing in learning was significantly enhanced in 1998 through the introduction of the Canada Education Savings Grant (CESG). The Government of Canada now provides a matching grant of 20% on the first $2,000 of contributions made each year to an RESP for a beneficiary up to the age of 18. The value of this grant is therefore up to $400 per year. Furthermore, the contribution room may be carried forward, thus allowing a family that has been unable to make full contributions for one or more years to catch up in later years. In addition, the annual maximum contribution was increased to $4,000.

Other new provisions were introduced for cases where the beneficiary does not pursue post-secondary education. In such circumstances, a contributor may either transfer the interest and/or capital gains into unused RRSP contribution room or claim it as income in the year the RESP expires (subject to a 20% penalty in addition to regular income tax).

Introduction of the Canada Millennium Scholarships

The Canada Millennium Scholarship Foundation was created by the Government in 1998-99 with an endowment of $2.5 billion. This arms-length organization will draw down the endowment over a 10-year period, each year providing scholarships worth a total of $300 million to approximately 100,000 students who demonstrate both financial need and merit.

Canada Millennium Scholarships will supplement the resources available to students under the Canada Student Loans Program and the various provincial and territorial student assistance programs.[4] One important result for the beneficiaries will be substantially reduced debt load upon graduation.

The Role of Financial Institutions

From its inception, the Canada Student Loans Program used financial institutions such as banks and credit unions to provide loans to students.

Prior to August 1, 1995, loans were guaranteed by the federal government in case of the borrower's death or default. Where such loans are still outstanding, they continue to be administered under the earlier system.

---

4 The first scholarships were issued for the 1999-2000 academic year. They are available in jurisdictions throughout Canada, including in those that do not participate in the Canada Student Loans Program.

Under a new approach introduced in 1995, participating financial institutions became responsible for recovery of loans in repayment, for which they were paid a "risk premium." This risk premium approach continued during 1998-99, but discussions were already under way with respect to future arrangements.[5]

The Role of Provinces and Territories

In delivering the Canada Student Loans Program (CSLP) during 1998-99, the Government of Canada continued to work closely with participating provincial and territorial governments, which administer and deliver CSLP as well as their own programs of student assistance.[6] Thus students can normally deal with a single government agency when obtaining financial assistance.

The Government of Canada and participating jurisdictions work together to develop common need assessment criteria for their respective assistance programs. This makes it possible for participating provincial and territorial authorities to process applications for both Canada Student Loans and provincial student assistance at the same time. The federal government pays these provinces and territories a fee to compensate them for administering the federal program in their jurisdiction.

A second area of cooperation is in meeting student financial needs. Since 1994, the arrangement has been that the federal government would, through a Canada Student Loan, cover up to 60% of a student's assessed need, to a maximum of $165 per week of study.

Each province has its own method of determining the extent to which it meets the student's remaining financial need; in most participating jurisdictions students can receive up to $110 per week from the provincial or territorial assistance program, generally in the form of a loan. Thus, the typical maximum total amount of student assistance is $275 per week.[7] In some cases, a Canada Study Grant could supplement this amount, while some provinces may also provide additional support under certain circumstances.

---

5 The ultimate outcome was the introduction on August 1, 2000, of a new directly financed loan system. See Annex B.

6 Jurisdictions that do not participate receive an alternative payment from the Government of Canada if they provide student assistance measures that are substantially similar to the federal program. Quebec, the Northwest Territories and recently Nunavut have chosen this approach.

7 Most student borrowers have lower needs and qualify for smaller loans.

Harmonization with Provinces and Territories

During 1998-99, the Government of Canada continued working with participating jurisdictions to improve harmonization between the Canada Student Loans Program and provincial or territorial financial assistance programs. As a result of this cooperation, the signing of agreements with the governments of Ontario and New Brunswick was announced on May 4, 1999.[8]

Under these agreements, it is intended that a single student loan for the combined amount of federal and provincial assistance is to be provided by the collaborating governments, thus considerably simplifying the arrangements for individuals in both taking out and repaying loans. As well, the agreements would ensure portability of student assistance to public or private institutions across Canada. The agreements would also provide for joint funding of interest relief and of debt reduction measures to assist borrowers encountering financial difficulty in the repayment phase.

8 With the introduction of direct financing of student loans by the Government of Canada, the implementation of these agreements has been postponed to 2001.

PROGRAM PERFORMANCE

This section provides information on the operation of the Canada Student Loans Program in the 1998-99 loan year.
Data are from Main Estimates and Statistics Canada surveys.

Borrowing

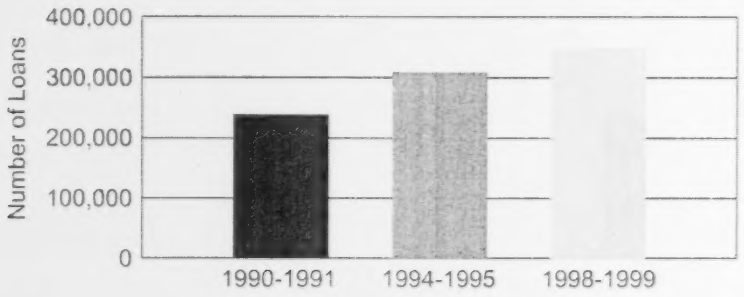
Loans for Full-Time Students

In 1998-99, 358,931 full-time students made use of the Canada Student Loans Program (CSLP). As shown in Chart 1, the number of borrowers has increased some 49% since 1990-91.
Full-time students using the CSLP in 1998-99 borrowed an average of $4,654 each, for a total of $1.7 billion.

The total value of outstanding loans under the program as of March 31, 1999 was $7.9 billion. This includes both guaranteed loans (issued prior to August 1, 1995) and those issued subsequently, for which financial institutions are responsible.

Chart 1:

Full-Time Students Borrowing under the Canada Student Loans Program 1990-91 to 1998-99



The federal amount represents 60% of the assessed need, to a maximum of $165 per week ($5,610 for a typical 34-week academic year). Most borrowers receiving loans under CSLP also receive a provincial loan. Arrangements vary significantly among provinces, but the average CSL loan of $4,654 typically corresponds to a provincial loan of $3,103 (40% of the assessed need), for combined federal-provincial borrowing of $7,757. For students receiving the maximum federal loan amount of $165 per week and the corresponding typical provincial amount of $110, the maximum available in loans for a 34-week academic year would be $9,350.

Overall, approximately 43% of full-time students in participating provinces and Yukon at the university and college levels borrowed under the Canada Student Loans Program in 1998-99. According to data from the 1995 Graduate Survey, over 54% of college and university students borrow at some point in their post-secondary careers.[9]

Loans for Part-Time Students

Under the Canada Student Loans Program, loans may be made available to part-time students, though this aspect of the program has never been widely used. As shown in Table 1, in 1998-99, 3,036 part-time students took out loans under the program, less than one per cent of the full-time number but an almost fourfold increase since 1990-91.[10]

The average part-time loan was $2,507 in 1998-99, down slightly from 1994-95, but an increase of nearly 50% over the 1990-91 average.[11]

Table 1

Canada Student Loans for Part-Time Students
1990-91 to 1998-99

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Expenditure	$1,358,000	$5,900,000	$7,611,306
Number of Loans	803	2,112	3,036
Average Value	$1,691	$2,794	$2,507

Borrowing by Women and Men

Since the 1980s, a majority of borrowers under the CSLP have been women; in 1998-99 the proportion was 55%. The increase over previous decades mirrors the overall trend in enrolments, with women becoming the majority among postsecondary students during the 1980s, especially at the undergraduate level.

As shown in Table 2, there was little difference between the amounts borrowed by women and men. In 1998-99 women who took advantage of the CSLP borrowed, on average, $4,702. This represented $110 (2%) more than their male counterparts.[12]

---

9 National Graduate Survey, Statistics Canada

10 The performance numbers throughout refer only to participating provinces and Yukon. Quebec, the Northwest Territories and Nunavut operate their own student assistance programs, with the aid of an alternative payment from the federal government.

11 Part-time students may also be eligible for Canada Study Grants. See page 15.

12 As noted above, in most cases, this amount represents about 60% of the student's borrowing in a given year, with a provincial loan making up the rest.

Table 2

Number of Full- Time Canada Student Loans by Gender

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Female	133,458	170,812	200,556
Male	107,085	144,858	158,375
Total	240,543	315,670	358,931

Borrowing by Province and Territory

Table 3 shows the number of fulltime undergraduate students receiving Canada Student Loans in each participating province and territory and the percentage change from 1990-91 to 1998-99. The average increase over this period was 49%, but individual figures ranged from declines of 6% to 17% in Manitoba, Yukon and Saskatchewan to an increase of over 85% in Ontario.

Table 3

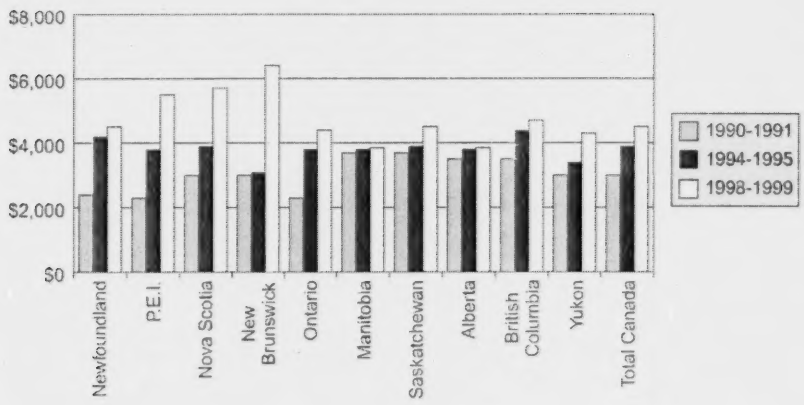
Number of Canada Student Loan Borrowers by Participating Province or Territory

	1990 -91	1994 -95	1998 -99	Change 90-91 to 98-99
Newfoundland	12,960	12,478	19,577	51%
P.E.I	2,451	2,065	2,801	14%
Nova Scotia	14,957	13,430	17,341	14%
New Brunswick	13,040	10,422	15,049	15%
Ontario	100,623	180,644	185,893	85%
Manitoba	11,801	9,629	9,767	-17%
Saskatchewan	15,306	14,663	14,422	-6%
Alberta	37,193	32,656	37,971	2%
British Columbia	31,911	39,397	55,582	75%
Yukon	301	286	258	-14%
Total for Canada	240,543	315,670	358,931	49%

Chart 2 shows changes in average CSL borrowing by jurisdiction. Overall, the average annual amount borrowed per student increased 63% over the period from 1990-91 to 1998-99.

Chart 2:

Average CSL Amount by Province/Territory
1990-91 to 1998-99



Borrowing by Type of Educational Institution

The number of borrowers studying at the university level increased by approximately 26% between 1990-91 and 1998-99, as is shown in Table 4. For the community college sector, the increase for the same period was over 72%, while the number of those studying in private vocational institutions who borrowed under the CSLP rose nearly 118%. The numbers are consistent with data showing that total fulltime university enrolments have increased moderately for most of this decade, while public and private college enrolments have increased substantially more.

Table 4

Canada Student Loans by Type of Institution

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Universities	135,545	164,355	171,626
Colleges/Institutes	75,253	110,083	129,801
Private	26,201	39,601	57,197
Other*	3,544	1,631	307
Total	240,543	315,670	358,931

* Represents loans to students where the educational institution was not reported by the provinces to the CSLP.

In 1998-99, students in community colleges who borrowed under the CSLP received an average amount of $4,210, compared to $4,714 for those in university and $5,470 for those in private sector educational institutions. These amounts reflect, in part, variations in the typical level of fees for these types of institution.

Given that average annual borrowing among students in the private college sector is significantly higher than among other students, the rapid increase in their numbers has particularly important cost implications for the program.

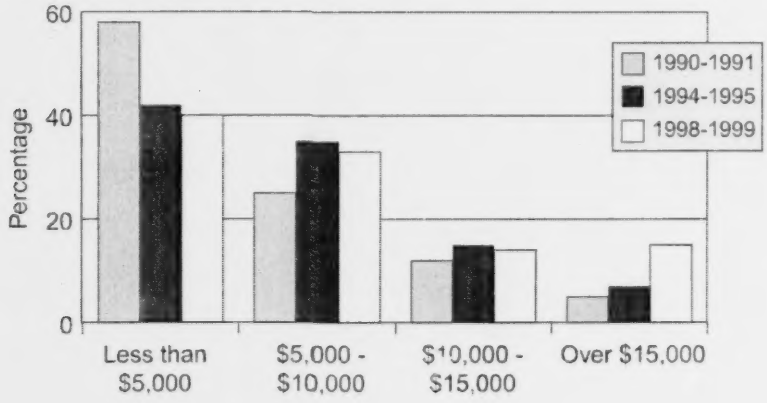
Student Indebtedness

Rising fees and other costs in recent years, together with substantial increases in loan limits in 1994, have led to a steady rise in the level of indebtedness resulting from student loans. Chart 3 shows borrowers still in school in participating provinces and the amount they owed under the CSLP in 1998-99 as compared with students in 1990-91 and 1994-95. Over this whole period, among students who borrowed under the CSLP, the proportion owing $10,000 or less declined from 84% to 72%. In the same period, the proportion owing over $15,000 nearly tripled, from 5% to 14%.

Since Canada Student Loans normally account for only 60% of a student's borrowing, with the other 40% in the form of a provincial or territorial loan, the above amounts do not reflect the full indebtedness of students. Using the normal proportions, the lowest category in Chart 3 corresponds to a total federal and provincial/territorial debt of less than $8,333, while the highest corresponds to $25,000 or more.

Chart 3:

CSL Debt of Full-Time Students
1990-91 to 1998-99

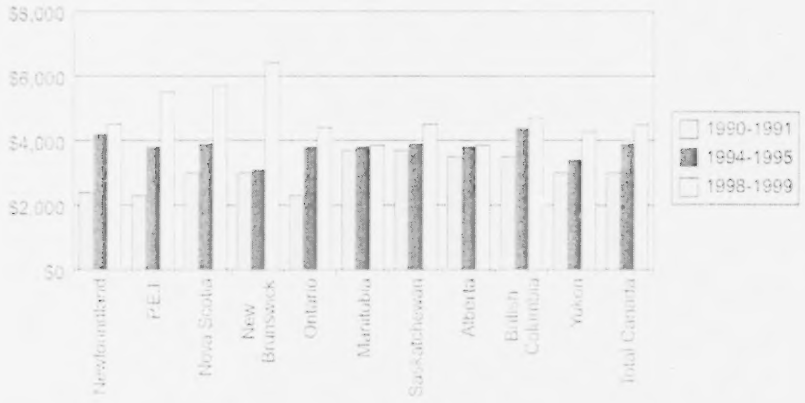


A more detailed look at the average total debt load of borrowers is provided by data made available through information-sharing between federal and provincial/ territorial student aid programs. Table 5 shows the components of average total debt load for 1997-98 loan year (the most recent year for which data are available). The numbers are for borrowers who had completed their studies and were therefore required, within six months, to consolidate all of their student loans with the financial institution(s) that provided them.

In jurisdictions participating in the Canada Student Loans Program — all except Quebec and the Northwest Territories — qualified students are generally eligible for both a Canada Student

Chart 2:

Average CSL Amount by Province/Territory
1990-91 to 1998-99



Borrowing by Type of Educational Institution

The number of borrowers studying at the university level increased by approximately 26% between 1990-91 and 1998-99, as is shown in Table 4. For the community college sector, the increase for the same period was over 72%, while the number of those studying in private vocational institutions who borrowed under the CSLP rose nearly 118%. The numbers are consistent with data showing that total fulltime university enrolments have increased moderately for most of this decade, while public and private college enrolments have increased substantially more.

Table 4

Canada Student Loans by Type of Institution

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Universities	135,545	164,355	171,626
Colleges/Institutes	75,253	110,083	129,801
Private	26,201	39,601	57,197
Other*	3,544	1,631	307
Total	240,543	315,670	358,931

* Represents loans to students where the educational institution was not reported by the provinces to the CSLP.

In 1998-99, students in community colleges who borrowed under the CSLP received an average amount of $4,210, compared to $4,714 for those in university and $5,470 for those in private sector educational institutions. These amounts reflect, in part, variations in the typical level of fees for these types of institution.

Given that average annual borrowing among students in the private college sector is significantly higher than among other students, the rapid increase in their numbers has particularly important cost implications for the program.

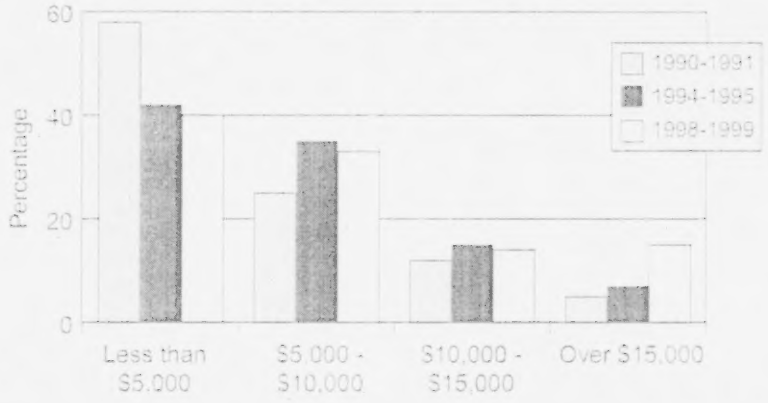
Student Indebtedness

Rising fees and other costs in recent years, together with substantial increases in loan limits in 1994, have led to a steady rise in the level of indebtedness resulting from student loans. Chart 3 shows borrowers still in school in participating provinces and the amount they owed under the CSLP in 1998-99 as compared with students in 1990-91 and 1994-95. Over this whole period, among students who borrowed under the CSLP, the proportion owing $10,000 or less declined from 84% to 72%. In the same period, the proportion owing over $15,000 nearly tripled, from 5% to 14%.

Since Canada Student Loans normally account for only 60% of a student's borrowing, with the other 40% in the form of a provincial or territorial loan, the above amounts do not reflect the full indebtedness of students. Using the normal proportions, the lowest category in Chart 3 corresponds to a total federal and provincial territorial debt of less than $8,333, while the highest corresponds to $25,000 or more.

Chart 3:

CSL Debt of Full-Time Students
1990-91 to 1998-99



A more detailed look at the average total debt load of borrowers is provided by data made available through information-sharing between federal and provincial/territorial student aid programs. Table 5 shows the components of average total debt load for 1997-98 loan year (the most recent year for which data are available). The numbers are for borrowers who had completed their studies and were therefore required, within six months, to consolidate all of their student loans with the financial institution(s) that provided them.

In jurisdictions participating in the Canada Student Loans Program — all except Quebec and the Northwest Territories — qualified students are generally eligible for both a Canada Student

Loan (CSL) and a provincial/territorial loan. In some cases, however, students may only cash one of their loans. In other cases, particular educational institutions or programs may be recognized for student aid under the federal program but not under the provincial/territorial program (or vice versa). Finally, some provinces (such as Saskatchewan and Alberta) may apply somewhat different needs assessment criteria from those used for the federal program. For all these reasons, within each jurisdiction, the numbers of federal and provincial/territorial loans are not equal.

For Quebec, which does not participate in the Canada Student Loans Program, the data shown reflect loans provided by the provincial student aid system.

Table 5

Average Debt of Student Borrowers who Consolidated Loans in 1997-98 Canada Student Loan (CSL) and Provincial/Territorial Programs

Province/ Territory	Number of Borrowers CSL	Number of Borrowers Prov./Terr.[d]	Average Debt CSL	Average Debt Prov./Terr.	Average Total Student Loan Debt[a]
Newfoundland	9,366	7,092	$8,900	$6,248	$13,631
PEI[b]	1,269	1,269	$8,458	$5,263	$13,037
Nova Scotia	7,950	7,802	$7,923	$4,469	$12,309
New Brunswick	6,261	5,633	$9,252	$5,123	$13,861
Quebec[c]	NA	54,372	NA	$13,181	$13181
Ontario	94,923	68,874	$8,979	$6,995	$14,054
Manitoba	5,747	4,505	$7,556	$3,741	$10,489
Saskatchewan[e]	6,311	6,943	$9,751	$2,445	$11,973
Alberta[f]	19,947	23,156	$8,349	$3,527	$11,387
British Columbia	24,241	28,227	$8,644	$3,326	$11,500
Yukon	169	NA	$6,609	NA	$6,609
NWT[g]	NA	NA	NA	NA	NA
Canada[h]	-	-	-	-	$13,056

Notes

a. The average total student loan debt is a weighted average of federal and provincial territorial average loans.

b. Provincial numbers for PEI were not available. Those shown are estimates.

c. Quebec does not participate in the Canada Student Loans Program but provides its own similar program, for which it receives an alternative payment from the Government of Canada.

d. The numbers of students receiving provincial loans are provided by the provinces.

e. The number of provincial borrowers in Saskatchewan is higher than CSL borrowers as Saskatchewan funds some short-term programs (4 to 5 weeks) that the CSLP does not fund.

f. The number of provincial borrowers in Alberta is higher than CSL borrowers as Alberta funds some short-term programs that the CSLP does not. Alberta issues provincial loan funding for programs less than 12 weeks and loans issued under the Labour Market Agreement. These consolidations are not reflected in CSL statistics, as these students did not receive CSL funding.

g. NWT does not participate in the Canada Student Loans Program. Data on student loans issued by NWT are not available.

h. The total for Canada was calculated as a weighted average between provincial and federal student debt.

NA – Not available.

Borrower Defaults

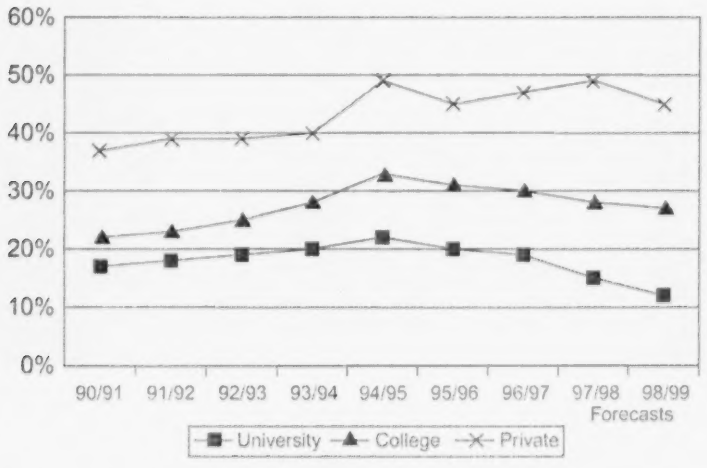
In the context of the Canada Student Loan, the term "default" applies to loans consolidated prior to August 1, 1995 that are in repayment arrears of 90 days or more. Such loans are guaranteed by the Government of Canada and can be claimed by the financial institution involved.[13]

Once such a guaranteed Canada Student Loan has been submitted by a bank, credit union or caisse populaire under the guaranteed loan provisions, it belongs to the Government of Canada. Recovery is contracted to a collection agency or undertaken by the Government using the income tax system to withhold any refunds available to individuals with outstanding loans. In 1998-99, recoveries on defaulted student loans (minus collection agency costs) were $164 million.

Default rates vary considerably according to the type of educational institution. As Chart 4 shows, the default rate for borrowers who attended university has ranged from 13% to 23% since 1990-91, while that for the community college sector has ranged from 23% to 34%. The private college sector is higher again, with default rates of 36% to 49%. These rates are based not on student numbers but on the amount of debt involved. They indicate the value of loans on which some kind of action was required and do not necessarily represent the magnitude of losses to the program; in many cases, collection action results in full or partial recovery of the amount outstanding, so that eventual costs to the program are substantially lower than these initial default rates.

Chart 4:

CSLP Default Rates, 1990-91 to 1998-99



13 For loans issued since August 1, 1995, the lending institution can no longer claim from the federal government in the cases of default.

One way to reduce defaults is to improve communication between lenders and borrowers. A 1997 survey[14] showed that 52% of CSL defaulters only discovered they were in default when they were contacted by a collection agency. Consequently, major efforts have been made by lenders in recent years to ensure that borrowers are aware of their status and responsibilities; these efforts, as well as supportive measures such as Interest Relief, may be at least partly responsible for the decline in defaults among university and college graduates since 1994-95. Improving labour market opportunities have no doubt also contributed to the reduced level of defaults.

Interest Relief and Debt Reduction

The CSLP Interest Relief program has expanded rapidly during the 1990s. From 42,321 students assisted in 1990-91, the number rose more than threefold to 148,488 in 1998-99. The value of the Interest Relief rose even more substantially as more generous provisions were introduced. From $9.1 million in 1990-91 the amount rose to $67.4 million in 1998-99, a sevenfold increase.

The Debt Reduction in Repayment program only came into effect in 1998 and is intended to assist relatively small numbers of former students encountering serious long-term difficulties in repayment. In 1998-99, 44 borrowers were assisted, the average debt reduction being $4,036 each. The total cost of the debt reduction payments was $177,581.

Canada Study Grants

The Canada Study Grants (CSG)[15] program has evolved and expanded considerably through the 1990s. In the 1998-99 loan year, an estimated total of 56,900 CSGs were issued at a cost of $74 million. The newly introduced Canada Study Grants for Students with Dependants were responsible for over 80% of total spending under this program.

- CSGs for Students with Permanent Disabilities were provided to approximately 4,150 students at a total cost of $7.9 million, an average of $1,904 per student.
- CSGs for High-Need Part-Time Students were provided to approximately 5,675 students at a total cost of $4.6 million, an average of $810 per student.
- CSGs for Female Doctoral Students in certain disciplines were provided to approximately 180 students at a total cost of $0.5 million, an average of $2,778 per student.
- CSGs for Students with Dependants were provided to approximately 46,900 students at a total cost of $60.9 million, an average of $1,300 per student.

14 Ibid.

15 Formerly the Special Opportunity Grants (SOG) program.

Mobility

One of the objectives of the Canada Student Loans Program has always been to ensure that students have the opportunity to study in the province of their choice, thus maximizing their range of choice and encouraging a healthy interchange between young Canadians. Hence, the program was designed to be fully portable between provinces. In recent years, increasing numbers of provincial and territorial programs have also been made portable, thus further enhancing opportunities available to students.

The Canada Student Loan Program also contributes to international mobility for Canadian students by providing loans to qualified students for study at designated institutions outside Canada.

Table 6 shows how mobility varies among CSLP borrowers in participating jurisdictions. Some 51% of student borrowers from Prince Edward Island study in another province, while 100% of those from Yukon study in the south. In both cases, these figures reflect limits on the range of education programs available in the home jurisdiction.[16] Among other provinces, the proportion of CSL borrowers studying outside their home province ranges from 25% in Newfoundland to 9% in Ontario.

Table 6

Mobility of Students Borrowing Under CSLP, 1998-99

Province/Territory of Residence	Proportion of CSLP Recipients Studying Outside Province of Residence
Newfoundland	25%
Prince Edward Island	51%
Nova Scotia	19%
New Brunswick	27%
Ontario	9%
Manitoba	17%
Saskatchewan	14%
Alberta	16%
British Columbia	18%
Yukon	100%

These numbers do not necessarily correspond to the overall proportion of students studying outside their home jurisdictions; for one thing, students who study elsewhere generally encounter higher costs and therefore are more likely to be among those qualifying for a student loan.

16 To facilitate such mobility, Prince Edward Island, Nova Scotia and New Brunswick collaborate through the Maritime Provinces Higher Education Commission.

PROGRAM ACCOUNTABILITY

Table 7 provides financial data on the operation of the Canada Student Loans Program in 1997-98 and 1998-99. These data are reported for fiscal years (April 1 to March 31), rather than loan years (August 1 to July 31).

Table 7

Statutory Expenditures for the Canada Student Loans Program – Fiscal Years 1997-98 and 1998-99[a]
(millions of dollars)

	1997-1998	1998-1999
Claims paid	350.9	152.2
Interest subsidy	163.7	210.2
Alternative payments to Quebec and the Northwest Territories	74.9	160.9
Collection costs	24.9	24.9
Interest relief/Debt Rrelief	37.9	58.5
Loans forgiven	8.1	8.3
Risk premium	58.5	75.5
Special Opportunity Grants[b]	14.8	N/A
Canada Study Grants[c]	N/A	108.8
Administrative fees to provinces	9.7	9.5
Put-back	0.0	0.5
Total Statutory Expenditures	**743.4**	**809.3**
Recoveries by collection agencies, legal agents and CSLP	150.6	160.8
Set-offs of income tax refunds	20.9	28.0
Total Revenues[d]	**171.4**	**188.8**
Number of claims paid	46,969	34,033

Notes
a. The fiscal year of the Government of Canada runs from April 1 to March 31.
b. Special Opportunity Grants were superseded in 1998-99 by Canada Study Grants.
c. Canada Study Grants included a major new element for students with dependants.
d. Detail by component will be available in the 2000-2001 Departmental Performance Report.
N/A – not applicable

Explanation of Expenditures and Revenues

Claims paid refers to money paid by the Government of Canada to financial institutions for Canada Student Loans that had gone into default under the guaranteed loan system in effect prior to August 1, 1995. It also covers the costs of guaranteeing loans to minors, and of defaults that occur due to the death or disability of the borrower.

The decline in claims from 1997-98 to 1998-99 reflects the continuing effect of the new risk-premium agreements signed in 1995 with participating financial institutions.

Interest subsidy represents the cost to the Government of paying interest on loans while the borrower is still in school. It is an expenditure whose size is determined both by the number of program participants and by current interest rates. While the general downward trend in interest rates over the past decade has offset the large increase in program participation, interest rate increases in 1998-99 were primarily responsible for the rise in this expenditure from 1997-98.

Collection costs: For loans issued prior to August 1, 1995, once the Government of Canada has paid a claim to the financial institution, it takes responsibility for collecting from the borrower. This usually involves sending the loan to a collection agency, which receives a fee for its services based on the amount recovered.

Risk premium: Under the provisions of the 1995 agreement with lending institutions, the government paid lenders a risk premium based on the value of loans consolidated for repayment in that year.

Special Opportunity Grants: Introduced in 1995, these non-repayable grants assisted growing numbers of students with particular financial requirements: students with disabilities, women doctoral students in certain fields, and high-need part-time students.

Canada Study Grants: In 1998, the existing Special Opportunity Grants were replaced by Canada Study Grants and a new provision for high-need students with dependants was added. The latter was responsible for most of the substantial increase in expenditure between 1997-98 and 1998-99.

Administrative fees: Pursuant to the *Canada Student Financial Assistance Act*, the Government of Canada has in recent years entered into arrangements with participating provinces for administration of the CSL program. Fees to provinces are calculated using a basic operating cost and a percertificate component. In addition, funds are available to fund joint federal-provincial-territorial initiatives.

Alternative payments to Quebec and the Northwest Territories are calculated as a fraction of other CSLP expenditures during the relevant loan year. The fraction itself varies somewhat, since it is related to the size of each jurisdiction's youth population, but changes in expenditures on claims, interest and other program costs are the main cause of fluctuations from year to year in alternative payments.

Alternative payments roughly doubled between 1997-98 and 1998-99. This reflects, in part, major claims expenditures that were paid late in the 1997-98 loan year, and thereby fell into the 1998-99 fiscal year.[17] In addition, expenditures on the new grants for students with dependants added substantially to the base from which alternative payments were calculated.

Loans forgiven represent those loans for which the Government has paid the full amount to a participating financial institution and is not seeking repayment from the borrower. This applies in cases where the borrower has died or has become permanently disabled to the extent that loans cannot be repaid without undue hardship.

Recoveries represent government revenue from the collection of loans on which claims had previously been paid. The government may also garnish income tax refunds from borrowers who have previously defaulted on their loan and have not yet made alternative repayment arrangements. This revenue is reported separately as *Set-offs from income tax refunds*.

Overview of Expenditures and Revenues

Between 1997-98 and 1998-99, statutory expenditures under the program increased some 9%, while revenues increased 10%. Consequently, the net cost of the program increased 8%. This reflected the continuing increase in both numbers and amounts of loans issued, as well as the major increase in expenditures on grants resulting from introduction of the new Canada Study Grant for Students with Dependants. Other factors included the rise in interest rates experienced in 1998-99, more generous provisions for Interest Relief and the increase in alternative payments to Quebec and Northwest Territories.

Offsetting the various increases in expenditure was a decline of nearly $200 million from 1997-98 to 1998-99 in the cost of claims paid for guaranteed loans. Not only did numbers of guaranteed loans outstanding decline, but also the rate of default improved.

17 To be specific, expenditures incurred between April 1, 1998 and July 31, 1998 relate to the 1997-98 loan year but are included in the 1998-99 fiscal year.

CONCLUSION

During 1998-99, the Government of Canada continued to improve and develop the programs under the *Canada Student Financial Assistance Act,* including the Canada Student Loans Program. This was a year primarily focussed on the implementation of previously announced new measures, particularly those that formed part of the Canadian Opportunities Strategy.

Overall, the 1998-99 loan year was a period during which major efforts were made to address the changing needs of students in order to promote equality of access to post-secondary education. These included far-reaching improvements aimed particularly at helping students and former students in greatest financial need. Improvements were also made in the administration of the program, both to improve access for students and to enhance efficiency. These efforts included continuing work to develop closer cooperation with provincial and territorial governments and to communicate better with clients.

One of the principal themes of the improvements introduced in 1998-99 was to ensure that rising costs of post-secondary education did not lead to excessive debt loads and unreasonable repayment requirements for student borrowers. Major elements in this effort included: improved communication; greatly expanded non-repayable aid in the form of Canada Study Grants; increased and extended provisions for Interest Relief; and the new Debt Reduction in Repayment. These targeted measures were carefully designed to address the needs of students and former students at points where they could do the most good at reasonable cost.

Major development work was completed during 1998-99 on the Canada Millennium Scholarships initiative. This is a new and massive commitment to address the financial needs of students while at the same time promoting merit in post-secondary education. Operating at arm's length from government, the Canada Millennium Scholarship Foundation will disburse 100,000 scholarships per year from the $2.5 billion fund established by the Government of Canada, thus complementing the Canada Student Loans Program.

Perhaps the most difficult issue facing the program at the end of the 1998-99 loan year was the future of arrangements with financial institutions. The elimination of guarantees for loans issued from August 1, 1995 substantially reduced this aspect of program operating costs, but financial institutions were very concerned about the relatively high rate of defaults for which they had become responsible. The challenge was therefore to develop an arrangement that was both cost-efficient for the program and acceptable to financial institutions.[18]

18 The negotiations with financial institutions were ultimately unsuccessful. As a result, the government introduced directly financed loans on August 1, 2000.

ANNEX A:
HOW STUDENT ASSISTANCE WORKS

Introduction

This annex provides an overview of the Canada Student Loans Program (CSLP) in participating provinces and territories.[19] In the first part, the basic features of CSLP are outlined. In the second, representative cases are presented to show the assistance available to students in various circumstances.[20]

Canada Student Loans: The Basics

Types of Loan

- *Canada Student Loans for fulltime students:* These apply to students with demonstrated financial need taking 60% or more of a full course load in a program of at least 12 weeks duration at a designated educational institution. Such loans can cover up to 60% of a student's assessed need, to a maximum of $165 per week. The remaining 40% of assessed need is the responsibility of the provincial or territorial student assistance program.
- *Canada Student Loans for part-time students:* Students taking between 20% and 59% of a full course load may be eligible for part-time CSL assistance of up to $4,000 in total outstanding principal.

Qualifying for a Canada Student Loan

In participating jurisdictions, a single need assessment process serves both federal and provincial/territorial student aid programs.

Costs

Education costs include tuition fees, other compulsory fees, and books and supplies (up to a maximum of $3,000). Living costs are calculated according to a standard living allowance based on average costs of food, shelter, transportation and a basket of other goods in each province. The allowance varies according to whether students are living away from home or have dependants.

Resources

Students are expected to make contributions from their earnings before and during study, as well as from any savings they may have. They may also be asked to make contributions out of assets such as cars and RRSPs if these items are valued over a certain amount. Dependant and married students must have their parents' or

---

19 Quebec, the Northwest Territories and Nunavut operate their own comprehensive student aid systems and receive alternative payments from the Government of Canada.

20 Detailed information on student aid is available from CanLearn (www.canlearn.ca) and other sources listed at the front of this report, as well as from provincial and territorial student assistance authorities.

spouses' incomes assessed. The expected contribution, if any, will vary according to income and family size.

Assessed Need
The student's "assessed need" is calculated by subtracting resources from costs. If costs exceed resources, then the student is eligible for financial assistance.

Obtaining the Loan

As the program operated in 1998-99, the student would approach a participating financial institution (a bank, caisse populaire or credit union) to obtain the loan.[21]

The provinces and territories arrange for the disbursement of funds covered by their student assistance programs.

InSchool Interest Subsidy

Under the CSLP for full-time students, the Government of Canada pays the interest on loans for as long as the student continues to be enrolled in full-time studies, and provincial student assistance programs offer similar subsidies.[22]

Repayment

Borrowers are encouraged to begin repayment of their loans as soon as possible after they cease to be enrolled in fulltime studies, as interest begins to accumulate immediately. There is, however, a "grace period" of six months to allow for their transition to the labour force. The borrower is liable for interest that accrues on CSLs during this period.

Consolidation and Repayment of Loans
Before the end of the six month grace period, the borrower must consolidate his or her Canada Student Loans and begin repayment. A typical period of repayment is 10 years, but the borrower can arrange to pay off the loan in a shorter or longer time. Once the loan has been consolidated, the borrower must make regular monthly payments.

Repayment of provincial/territorial student loans is arranged separately and may follow a different schedule.

---

21 The Government of Canada assumed responsibility for the direct administration of Canada Student Loans on August 1, 2000. Third parties, such as financial institutions, may be involved in disbursing funds on behalf of the program.

22 Repayment of CSLP for part-time students begins immediately; there is no interest subsidy.

Interest Relief
To help borrowers experiencing periods of unemployment or unusually low income, the CSLP can provide assistance by putting repayment "on hold" for a limited period.

This is accomplished through the Interest Relief program, under which the government makes the interest payments on an outstanding student loan and suspends payment of the principal. Interest relief is granted for three months at a time, up to a maximum total of 30 months.

A borrower who is still experiencing financial hardship after exhausting the normal maximum of 30 months of interest relief may qualify for Interest Relief benefits to a maximum of 54 months. A borrower who makes use of additional Interest Relief is required to extend the loan repayment period to 15 years.

Debt Reduction in Repayment
Borrowers who have exhausted 54 months of Interest Relief and remain in financial difficulty five years after ending their studies may have their loan principal reduced if their annual payments exceed a certain percentage of their income. The maximum amount of this debt reduction is $10,000 or 50% of the principal of the loan, whichever is less.

Other Forms of Assistance: Canada Study Grants

Canada Study Grants (CSG) are non-repayable aid designed to help certain students with particularly high need. There are four types of CSG:

Grants for Students with Dependants: Students with children or other dependants who can demonstrate financial need in excess of established amounts in combined federal and provincial loans may be eligible for a Canada Study Grant, up to a maximum of $3,120 per year.

Grants for Students with Disabilities: Need-based grants of up to $5,000 per year are designed to offset the exceptional education related costs associated with permanent disabilities such as visual impairment, deafness, a physical disability, and a learning disability. Eligible costs include technical aids, note takers, tutors, interpreters and specialized transportation.

Grants for Women Doctoral Students: These grants of up to $3,000 per year for up to three years are designed to assist female doctoral students with demonstrated financial need. To qualify they must be enrolled in a discipline for which women's share of total national enrolments at the doctoral level has been below 35% over the past three years.

Grants for high-need part-time students: Amounts of up to $1,200 per year are available to help students who cannot study full-time and whose income falls below a prescribed threshold.

Student Aid in Action: Examples

To illustrate how the Canada Student Loans Program works in unison with participating provincial and territorial systems, the following scenarios are presented from the point of view of three prospective student assistance clients who are exploring their financial options for post-secondary education. The intention is to show the process they would go through as they gather information, estimate their costs and resources and decide whether, in both the short and long term, they can afford to enrol. The focus is also on the sources of information and the tools that are available to help them make informed choices.

These examples were developed using the Student Need Assessment Software publicly available on the Internet. They reflect need assessment criteria and aid amounts current as of fall 2000.

Andrea: *Living at Home with Parents*

It is April, and Andrea will soon be graduating from a Kingston, Ontario high school. She has applied for entry to the four-year Arts program at nearby Queen's University in September, but isn't sure she can afford to go. She has some savings and a summer job lined up and expects to continue working on a reduced schedule through the academic year. Even though they both work, her parents are certainly not affluent — and this year they will have three children, including Andrea, living at home and attending university.

To help make a realistic assessment of her financial situation, Andrea logs on to the HRDC CanLearn Interactive Web site (www.canlearn.ca) for information about the availability of student loans. How much can she expect the academic year to cost? How much of her own and her parent's resources must she factor in? How much will she need to bridge the gap? And, finally, how much is she eligible to borrow?

The Student Need Assessment Software (SNAS), which she finds on the Web site, is easy to use and it takes her less than half an hour to complete the electronic forms and come up with an assessment.

She starts by identifying herself as "Single Dependant – Living at Home." She enters the following educational costs obtained from the Queen's University Web site:

- Tuition and compulsory fees – $4,632
- Estimated cost of books and supplies – $600

The program automatically enters a living allowance; based on Andrea's situation, the amount is $2,989. Her total assessed costs for the study period are thus $8,239.

Andrea also enters personal and family resources that can potentially be drawn on to pay those costs:

- Her own savings of $1,000
- Expected earnings of $200 per week for 10 weeks before the study period, for a total of $2,000
- Expected earnings of $100 a week for 34 weeks during the academic year for a total of $3,400
- Parents' combined earnings of $50,000 per year

Andrea does not own a car, has no other significant assets and has been awarded no scholarships or grants. She finds that because of their income level and their other dependants enrolled in post-secondary education, no contribution is expected from her parents.

Resources available to pay Andrea's educational costs are assessed by the software at $4,346 (her savings plus $3,346 from her expected earnings of $5,400).

The difference between her costs and resources is her assessed need, $3,893. She learns that she can apply for a Canada Student Loan of $2,336 to cover 60% of this amount and a Province of Ontario student loan of $1,557 to cover the remaining 40%.

The software also shows that if her situation remains the same, and she continues to borrow at the same rate, she will owe a total of approximately $15,600 in Canada and Ontario student loans by the time she graduates four years from now.

While she is in school, the federal and provincial governments will pay the interest on her loans. Six months after she graduates she will be expected to begin repaying them. The Student Loan Repayment Calculator shows that, assuming a 10% interest rate over a period of 10 years, her monthly payments after graduation would be about $200.

Andrea now has a realistic picture of her financial prospects for attending university, and a basis for making informed choices

about her future. Like thousands of other students who need help financing their post-secondary education, she decides that applying for a Canada Student Loan makes sense.

Boris:

Single and Independent – Studying in Another Province

Boris has just graduated with a bachelor's degree in Electrical and Computer Engineering from the University of Manitoba. To complete his undergraduate degree, he took out student loans every year to help meet the cost of his education, so he is familiar with the system.

This year, however, Boris' situation will change considerably. First, he will be living away from home while at the University of New Brunswick, where he has been accepted into a two-year master's degree program. Second, since he has now been out of high school for four years, he is considered independent for purposes of student aid. This means that a contribution from his parents' income will no longer be factored into his educational resources.

To get a realistic estimate of how much he is eligible to borrow this year, he uses the HRDC Student Need Assessment Software (SNAS). He identifies himself as Single Independent – Living Away from Home.

The program prompts him for the cost of tuition and compulsory fees — $3,914 — and of books and supplies, he estimates $1,000.

The software shows him as eligible for a living allowance of $5,733, and other allowable costs of $1,800 to cover relocation and one trip back to Manitoba during the academic year.

According to this estimate, his educational costs for the year will total $12,533.

Under resources, he lists the value of his car as $7,000 and shows $8,000 he expects to receive in earnings from a summer job with an engineering firm. He does not plan to work during the academic year. At this stage in his education he has no savings.

The assessment shows that he is expected to contribute $6,712 of his own resources to his educational costs; $2,000 from his car as an asset (its value in excess of $5,000) and $4,712 from his summer earnings.

His assessed need is his costs minus his resources, or $5,821. He is potentially eligible for a Canada Student Loan of $3,493 to cover 60% of that sum, and for a provincial student loan of $2,328 from the Manitoba student assistance program to cover the remaining 40%.

With the roughly $4,000 in loans he has already accumulated plus these amounts, he will owe a total of just over $9,800 in student loans by the end of this year. If his situation remains unchanged and he takes out similar loans for his final year, he will owe a total of about $15,600 in federal and provincial student loans when he graduates.

To understand what this debt means to his financial future, Boris clicks on the Student Loan Repayment Calculator. He sees that, assuming a 10% interest rate, he would be making payments of about $200 per month for 10 years.

He knows that job prospects are good for electrical and computer engineers and, since he can expect a starting salary of around $40,000 a year, he would be able to manage the payments without hardship. He might even be able to make larger monthly payments and reduce the total amount paid.

Boris needs to take one more step to get his finances in order for the coming year. To maintain his interest-free status, he must provide the financial institution holding his previous student loans with a valid Confirmation of Enrolment, thus ensuring that the government continues to pay the interest while he is in school.

Corinne:
Working Parent

Corinne is a single mother with two children, aged 5 and 9. She graduated from a Sydney, Nova Scotia high school 12 years ago and has been working as an aide in a residential home for the elderly for the past few years. She hopes to get a better job at the home or elsewhere if she upgrades her skills by taking the one-year Community Residential Worker diploma course offered at the nearby college.

She knows she can't afford it on her own, especially since she will have to drop back to working part-time during the course, but she also knows there is help available for people in her situation. She goes to her local library and logs on to the HRDC CanLearn Interactive Web-site to find information on Canada Student Loans. She then uses the Student Need Assessment Software to arrive at realistic estimates of how much money she will need to get through the year, how much of her own resources she will be expected to devote to her education and how much she will be able to borrow.

She identifies herself as a Single Parent. She is prompted to enter her educational and related costs:

- Tuition and compulsory fees – $1,750
- Books and supplies – $500
- Child care – $3,000 (for the 40 weeks she is at college she will pay a neighbour $75 per week to look after her children before and after school and during holidays)

The program sets her student living allowance at $16,660 (this includes the cost of "extended local transportation during the study period"). Her costs for the study period thus add up to $21,910.

She is then asked to list her resources:

- Income for 17 weeks prior to the study period – $6,800
- Income during the 40- week study period – $8,000
- Net worth of RRSPs – $4,000
- Other assets – $3,500 in savings

In the resulting assessment, her pre-study income and RRSPs are not factored in as resources available for her education because both fall below the maximum allowable amount. Her personal contribution is expected to be her savings plus $5,348 from income earned during the study period, or $8,848.

Her assessed need, the difference between her costs and her resources, is $13,062. She is eligible for the maximum amount in loans, $6,600 ($165 per week for the 40 weeks of her course) from the federal government and $4,400 from the Government of Nova Scotia — a total of $11,000.

Corinne must find $2,062 more in assistance before she can realistically plan to enrol in college. As a full-time student with two dependants and an assessed need in excess of $275 per week, she qualifies for a Canada Study Grant of $40 per week, or $1,600 for the 40-week school year.

Now she is short by only $462, an amount she expects to make up through assistance from the Nova Scotia Child Benefit program.

The remaining question for Corinne is whether she can afford to take on the debt. The Student Loan Repayment Calculator (part of the Student Need Assessment Software) shows that, assuming a 10% interest rate, her monthly payments would be just under $150 per month ($1,800 per year) over a period of 10 years.

Since the diploma would qualify her for a better, more secure, job that should pay about $5,000 per year more than her present one — and offer improved prospects for advancement — she decides that investing in her own education is the right choice.

ANNEX B: THE EVOLUTION OF FEDERAL STUDENT AID

The Government of Canada has been helping Canadians gain access to post-secondary education since loans to assist disabled veterans attend university were introduced in 1919. These were followed in 1939 by the Dominion-Provincial Student Aid Program (DPSAP), which provided matching grants to any province that established a program of student assistance based on academic merit and financial need.

The Canada Student Loans Program (CSLP) replaced the DPSAP in 1964. Under the new program, banks and credit unions made loans to students in amounts determined according to a standardized assessment of student need, while the Government of Canada guaranteed the loans in case of death or default. The delivery of the program was undertaken by provincial governments, which also provided a significant amount of student aid of their own.

Quebec, and later the Northwest Territories,[23] chose not to participate in the program. In return, these jurisdictions received an alternative payment from the federal government to assist them with the cost of operating their own similar programs.
Apart from a reform in 1983 that saw the introduction of the Interest Relief Plan and of loans for part-time students, the basic elements of the program remained essentially unchanged through the 1970s and 80s. By the early 90s, however, the CSLP structure was in need of revision.

Accordingly, in 1994, new arrangements between the Government of Canada and participating jurisdictions were introduced. In addition, the weekly loan limit (which had remained frozen since 1984) was raised substantially. At the same time, the need assessment methodology was revised to take account of the circumstances in different provinces.

Non-repayable assistance was introduced at this time in the form of Special Opportunity Grants (later renamed Canada Study Grants). The first of these were designed for students with disabilities and the program was later expanded to include high-need part-time students, female doctoral students in certain disciplines and students with dependants.

23 Nunavut has also chosen not to participate.

There was by this time growing public concern regarding rising student debt. The increase was due primarily to three factors: rising tuition fees, which increased student financial need; higher federal and provincial loan limits, which allowed some students to obtain larger student loans each year; and the trend for provinces to replace their former non-repayable grant programs with loan programs.

In response, in 1998 the Government of Canada introduced a series of measures to ease the burden of repayment. The period of Interest Relief available to borrowers encountering difficulty due to unemployment was extended. A new Debt Reduction in Repayment measure was also introduced to assist borrowers unable to repay loans due to a combination of high debt and low income over a long period of time. The Government also improved the system of tax credits for post-secondary education and strengthened Registered Education Savings Plan arrangements.[24]

24 The most recent major change in the program came on August 1, 2000, when a new system of directly financed loans was introduced. The new arrangement replaces the previous arrangement with financial institutions for the administration of Canada Student Loans, which was not renewed because too few financial institutions showed an interest in continuing to participate. As a consequence, new loans will be repaid to the Government of Canada. Loans issued prior to August 1, 2000 will continue to be repaid to the financial institution whichthat issued them.

ANNEX C:
STUDENT AID IN OTHER COUNTRIES

Student financial assistance in one form or another is a feature of post-secondary education systems around the world. To gain insight into the approaches taken elsewhere, the Canada Student Loans Program undertook a review of the student aid programs of nine other members of the OECD: Australia, Denmark, France, Germany, Norway, New Zealand, Sweden, the United Kingdom and the United States. The information gathered in the study generally pertains to 1999.

The following is a very brief and mainly qualitative summary of some of the findings of the review; the full report is available on request.[25]

Tuition Fees

Among the countries studied, a basic difference in the approach to financing post-secondary education and providing aid to students concerns whether or not tuition fees are levied. In many of the European countries examined, specifically Denmark, France, Germany, Norway, and Sweden, students do not pay tuition fees, although in some cases they must pay a registration fee.

Students must normally pay tuition fees in Australia, New Zealand, the United Kingdom, and the United States. In the United States, private colleges and universities play an important part in the post-secondary education system and often charge fees that are much higher than typical fees in other countries; however, the fees charged for U.S. public colleges and universities are generally much lower, at least for residents of the state.

Australia is unique in that under the Higher Education Contribution Scheme (HECS) all students enrolled in a postsecondary education program are liable for a contribution based on the number of courses they take. The requirement to pay these fees however is deferred until after completion of studies, at which point the rate of repayment is based on current income (see below).

Eligibility

Citizenship: In all countries studied, citizenship is normally a basic eligibility requirement for student financial assistance.

---

25 The report *International Student Loan Programs: Comparison of the Programs* is available from the Canada Student Loans Program at the addresses shown at the beginning of this document.

Full-Time vs. Part-Time Studies: Some countries, such as New Zealand and the United Kingdom, require full-time enrolment in a program of studies, while in Norway and Sweden only 50% of the regular course load is necessary to qualify. In Denmark, France, Germany and the United States, a student can receive student financial assistance either for full-time or part-time studies, regardless of the percentage of course load taken.

Age: Some countries set upper or lower age limits on eligibility for student aid. In Denmark and New Zealand, students must be at least 18 years of age to receive student financial assistance, but there is no upper age limit. In some other countries, students must be under a specified age to be eligible; in Germany, the upper limit for initial application is 30 years of age, while it is 45 years in Sweden and 50 years in the United Kingdom.

Interest

In Australia, France and Germany, loans are interestfree while the student is in school and after completion of studies.

In New Zealand, Norway and the United States, no interest is charged while the student is in school, but interest starts to accrue upon termination of studies. The interest rate in these countries varies from 6.5% in Norway, to 7% in New Zealand, to between 8.25% and 9% in the United States.

Some countries, notably Denmark, Sweden and the United Kingdom, charge interest on student loans from the day the funds are disbursed. In Denmark the interest rate is lower while the student is in school (4%) than after completion of studies(4.5%), while it remains the same throughout in Sweden (4.1 %) and the United Kingdom (2.1 %). It is noteworthy that the countries that charge interest from the time the loan is issued generally set substantially lower rates than those that defer interest, thus to some extent equalizing the cost.

Repayment

In countries with traditional repayment plans, payments may be made monthly (as in Denmark and France) or quarterly (as in Norway). Usually, a minimum payment is set, based on the outstanding amount of the loan. In France, however, the student can decide the amount of the monthly payment, as long as the loan is repaid within a set period of time. Students have up to 10 years to repay their loan in France, 15 years in Denmark, and 20 years in Norway (where all loans must be repaid by the age of 65).

In countries that have adopted loan systems based on income contingent repayment (ICR), borrowers must, after completion of their studies, contribute a certain percentage of income towards repayment of the loan, with the percentage often varying according to income level. In particular, there is usually an annual income threshold below which no repayment is required.

In the United States, students have four options as to how they can repay their loan, each with a different repayment process and time limit. Time limits vary from 10 to 30 years, depending on the plan the student chooses. One of the options involves income contingent repayment.

Among the ICR countries studied, Australia, New Zealand, Sweden and the United Kingdom impose no maximum time to repay the loan. In Germany, the time limit is 20 years, and in the United States, the time limit for the ICR plan is 25 years, after which the loan is written off.

PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS

Examen des programmes d'aide financière aux étudiants du gouvernement du Canada

Année de prêt 1998-1999

Développement des ressouces humaines Canada
Human Resources Development Canada

Canada

HRIC-025-08-01

Examen des programmes d'aide financière aux étudiants du gouvernement du Canada

Année de prêt 1998-1999

Renseignements supplémentaires sur l'aide financière aux étudiants

Le site Web Ciblétudes interactif offre une mine de renseignements aux étudiants et aux parents dans la planification des études postsecondaires. Une partie du site est réservée aux questions de nature financière. On y a notamment accès au Logiciel d'évaluation des besoins pour étudiant(e)s, un programme qui permet d'évaluer l'aide financière dont peut disposer un étudiant dans des circonstances particulières. Ciblétudes contient également des liens aux programmes provinciaux et territoriaux d'aide aux étudiants. Il se trouve à l'adresse suivante :

http://www.canlearn.ca

Le site Web du Programme canadien de prêts aux étudiants contient des renseignements sur les programmes fédéraux d'aide financière aux étudiants. Il se trouve à l'adresse suivante :

http:www.hrdc-drhc.gc.ca/student_loans

On peut communiquer avec le Programme canadien de prêts aux étudiants à l'adresse ci-après :

Programme canadien de prêts aux étudiants
Direction de l'apprentissage et de l'alphabétisation
Développement des ressources humaines Canada
C.P. 2090, succ. D
Ottawa (Ontario) K1P 6C6

Téléphone: 1-819-994-1844
1-888-432-7377 (anglais)
1-800-733-3765 (français)
1-819-994-1218 (ATS)
Télécopieur: 1-819-953-6057

Disponible en médias substituts sur demande. Composer le 1 800 780-8282 sur un téléphone à clavier.

©Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2001
Cat. No. : RH34-6/1999
ISBN: 0-662-65861-2

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 1
Introduction 2
Objet 2
Favoriser l'accès aux études postsecondaires 2
Structure du rapport 3
Le Programme canadien de prêts aux étudiants en 1998-1999 4
Mise en œuvre de la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances 4
Rôle des institutions financières 7
Rôle des provinces et des territoires 7
Rendement du programme 9
Emprunts 9
Endettement des étudiants 13
Défauts de remboursement des emprunteurs ... 16
Subventions canadiennes pour études 17
Mobilité 18
Responsabilités du programme 20
Explications relatives aux dépenses et aux revenus 20
Aperçu des dépenses et des revenus 22
Conclusion 24
Annexe A : Comment fonctionne l'aide aux étudiants 26
Introduction 26
Prêts d'études canadiens – Notions de base 26
Aide aux étudiants – Exemples concrets 29
Annexe B : Évolution de l'aide fédérale aux étudiants 35
Annexe C : Aide financière l'étranger 37

AVANT-PROPOS

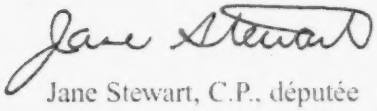
C'est avec grand plaisir que je vous présente *l'Examen des programmes d'aide financière aux étudiants du gouvernement du Canada* pour l'année de prêt 1998-1999.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) a été instauré en 1964 afin d'offrir une aide financière aux étudiants de niveau postsecondaire. Le Programme et les autres formes d'aide aux étudiants qui ont subséquemment été présentées par le gouvernement du Canada sont administrés conjointement avec les administrations provinciales et territoriales. Chaque année, plus de 350 000 étudiants canadiens reçoivent l'aide du Programme canadien de prêts aux étudiants. De plus, le gouvernement du Canada vient en aide indirectement à 175 000 autres étudiants grâce à des paiements versés au Québec, aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut pour des programmes comparables.

Depuis sa création, le Programme canadien de prêts aux étudiants a fait l'objet d'améliorations périodiques, et des volets supplémentaires lui ont été ajoutés afin de répondre aux besoins changeants des étudiants de niveau postsecondaire. Ainsi, au cours des dernières années, des mesures telles que les Subventions canadiennes pour études, le Programme de réduction de la dette en cours de remboursement et la bonification du Régime d'exemption d'intérêts ont été adoptées. Le gouvernement du Canada a en outre créé la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire qui, dotée d'un fond de 2,5 milliards de dollars, versera plus de 300 millions de dollars par année en bourses d'études au cours de la prochaine décennie.

L'adoption, le 1er août 2000, d'une nouvelle approche à l'égard de l'octroi des prêts témoigne de l'évolution constante du Programme canadien des prêts aux étudiants. Le financement direct remplace désormais le système précédent selon lequel les prêts étaient accordés et administrés par les institutions financières.

Le gouvernement du Canada continuera d'unir ses efforts à ceux des gouvernements provinciaux et territoriaux, des administrateurs des collèges et des universités, des groupes d'étudiants et des autres intervenants afin d'améliorer le Programme canadien de prêts aux étudiants. Ce faisant, nous contribuerons à faire en sorte que les Canadiens aient accès aux connaissances et aux compétences dont ils ont besoin pour contribuer pleinement à leur avenir et à celui du Canada.



Jane Stewart, C.P., députée
Ministre du Développement des ressources humaines Canada

INTRODUCTION

Objet

Le présent rapport vise à présenter au Parlement et aux Canadiens en général des renseignements sur l'administration des programmes autorisés en vertu de la Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants. Il examine le rendement du Programme canadien de prêts aux étudiants pour l'année de prêt 1998-1999 (du 1er août 1998 au 31 juillet 1999) et contient des renseignements de nature financière pour l'exercice 1998-1999 (du 1er avril 1998 au 31 mars 1999).

Favoriser l'accès aux études postsecondaires

Dans un monde axé sur le savoir, l'accessibilité des études postsecondaires est essentielle dans un pays qui veut rester concurrentiel, créer des emplois intéressants pour ses jeunes et produire les ressources financières qui assureront une qualité de vie élevée. Les études supérieures sont également un élément clé de la prestation des soins de santé et d'autres avantages sociaux, de même que de la création d'une culture dynamique et d'une démocratie efficace.

Le Canada est un chef de file dans le domaine de l'éducation collégiale et universitaire; il a atteint un taux de fréquentation parmi les plus élevés du monde, grâce aux efforts soutenus des gouvernements et des établissements d'enseignement, de même qu'à l'engagement d'une population fermement convaincue de la valeur de l'apprentissage.

L'accès aux études postsecondaires exige, d'une part, qu'il y ait un nombre suffisant de places dans des programmes de qualité et, d'autre part, que les étudiants éventuels ne soient pas dissuadés de poursuivre leurs études en raison de difficultés financières.

Il incombe avant tout aux gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'à leurs institutions d'offrir la possibilité de poursuivre des études; les établissements du secteur privé jouent un rôle important à certains égards, notamment dans le domaine des cours de formation professionnelle. Le gouvernement fédéral prête son concours de diverses façons importantes, y compris par des transferts financiers aux gouvernements provinciaux et territoriaux[1] et il appuie la recherche universitaire par l'entremise d'organismes octroyant des subventions de recherche.[2]

---

1 Par l'entremise du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

2 Principalement le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG), le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et le nouvel Institut de recherche en santé du Canada (IRSC).

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux savent depuis longtemps que de nombreuses familles canadiennes n'ont pas les moyens de payer les coûts se rattachant à l'éducation postsecondaire. Les programmes d'aide financière aux étudiants jouent un rôle important dans l'accès à l'éducation d'environ la moitié de tous les étudiants canadiens de niveau postsecondaire.

De plus, la préservation de la mobilité des étudiants est un objectif important du gouvernement. En conséquence, les programmes fédéraux d'aide aux étudiants sont pleinement transférables au sein du Canada, et les étudiants canadiens peuvent également obtenir des prêts d'études canadiens pour des études à l'étranger.

Par ailleurs, au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a déployé des efforts considérables pour répondre aux besoins financiers particuliers de certains étudiants. Par exemple, des étudiants handicapés doivent assumer des frais supplémentaires élevés pour poursuivre leurs études, et les étudiants ayant des personnes à charge, notamment les chefs de famille monoparentale, ont souvent besoin d'une aide relativement importante. Une aide financière non remboursable constitue le meilleur moyen de répondre à ces besoins, du moins en partie. De plus, les emprunteurs qui sont en chômage ou qui occupent un emploi peu rémunéré peuvent avoir besoin d'aide pour rembourser leurs prêts d'études.

Structure du rapport

La première partie du présent rapport traite de questions importantes découlant de la gestion du Programme canadien de prêts aux étudiants et des mesures connexes d'aide financière en 1998-1999. Elle est suivie d'un examen de certains des principaux indicateurs de rendement pour l'année de prêt 1998-1999 par rapport aux années précédentes. Enfin, la partie portant sur les responsabilités présente les revenus et les dépenses du Programme pour l'exercice 1998-1999 par rapport à ceux de 1997-1998.

L'annexe A donne un aperçu du fonctionnement du système d'aide aux étudiants. Elle présente également des exemples de l'aide financière que des étudiants, dans diverses situations, peuvent actuellement s'attendre à recevoir de la part du Programme canadien de prêts aux étudiants et de leur programme d'aide provincial ou territorial.

L'annexe B met en lumière l'élaboration de l'aide aux étudiants au Canada, depuis ses origines, peu après la Première Guerre mondiale jusqu'à la création du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1964 et aux importantes transformations de celui-ci au cours des années 1990.

L'annexe C passe brièvement en revue le fonctionnement des systèmes d'aide aux étudiants dans certains pays de l'OCDE.

LE PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS EN 1998-1999

Pour le Programme canadien de prêts aux étudiants, 1998-1999 a été surtout une année de consolidation et de mise en œuvre de nouvelles mesures, parallèlement à l'établissement de partenariats avec les provinces et les territoires. Le gouvernement du Canada a annoncé d'importantes nouvelles initiatives pour les étudiants en 1997 et 1998, notamment la vaste Stratégie canadienne pour l'égalité des chances, et la plupart de ces mesures ont commencé à avoir d'importantes répercussions au cours de l'année de prêt 1998-1999.

Mise en œuvre de la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances

Depuis quelques années, le public est de plus en plus sensibilisé à l'importance de l'aide aux étudiants. À la suite de consultations auprès de groupes intéressés, notamment les étudiants, le gouvernement du Canada a présenté un certain nombre de modifications importantes et de nouvelles initiatives. Plus particulièrement, le budget de 1998 a prévu la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances, un ensemble imposant de réformes donnant suite aux préoccupations des Canadiens relatives à l'abordabilité des études postsecondaires. La Stratégie visait à améliorer le fonctionnement de nombreuses mesures applicables en vertu de la *Loi fédérale de l'aide financière aux étudiants*.

Nouvelles Subventions canadiennes pour études

Une nouvelle Subvention canadienne pour études destinée aux étudiants ayant des personnes à charge est entrée en vigueur en 1998-1999. Les personnes pouvant démontrer des besoins financiers supérieurs au montant maximal des prêts fédéral et provincial combinés sont admissibles à une subvention canadienne pour études, jusqu'à concurrence de 3 120 $ par année.

C'est à ce moment que les Subventions pour initiatives spéciales ont été rebaptisées Subventions canadiennes pour études. Ces subventions offrent une aide non remboursable aux étudiants ayant un handicap permanent, aux étudiantes inscrites au doctorat dans certains domaines et aux étudiants à temps partiel dans le besoin. (Pour plus de détails, consulter l'annexe A)

Aide supplémentaire relative au remboursement des prêts d'études

En 1998-1999, dans le cadre de la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances, on a considérablement amélioré les dispositions du Programme canadien de prêts aux étudiants se rattachant à l'exemption d'intérêts, en faisant passer la période d'admissibilité des emprunteurs de 18 à 30 mois. De plus, les seuils de revenu pour l'exemption d'intérêts ont été augmentés de 9 %. La nouvelle période de 30 mois relative à l'admissibilité s'applique pendant toute la durée du prêt, et non pas pendant les cinq premières années, comme c'était le cas auparavant.

Les étudiants qui ont encore besoin d'aide pour rembourser leurs prêts après que la période de 30 mois d'exemption d'intérêts est écoulée sont désormais tenus de faire passer la période de remboursement de leurs prêts de 10 à 15 ans, ce qui réduit le montant des versements mensuels. Si cette réduction n'est toujours pas suffisante pour leur permettre de rembourser leurs prêts, de nouvelles dispositions leur donnent le droit de prolonger l'exemption d'intérêts jusqu'à 54 mois.

Une nouvelle mesure de Réduction de la dette en cours de remboursement (RDCR) est entrée en vigueur le 1er août 1998. Elle permet au programme de rembourser une partie du prêt impayé au nom de l'emprunteur qui a écoulé sa période d'exemption d'intérêts et pour qui la proportion des mensualités par rapport au revenu est très élevée. L'aide maximale est de 50 % du prêt impayé ou 10 000 $, selon la moins élevée de ces éventualités.

Afin d'offrir un allégement fiscal aux Canadiens qui remboursent leurs prêts d'études, les dispositions de la *Loi fédérale de l'impôt sur le revenu* ont été modifiées de manière à permettre aux contribuables, à partir de l'année d'imposition 1998, de réclamer un crédit d'impôt de 17 % sur les intérêts payés sur tous les prêts d'études (fédéraux, provinciaux ou territoriaux).

Amélioration de l'administration du Programme

Afin d'améliorer l'intégrité du Programme canadien de prêts aux étudiants, le gouvernement fédéral a renforcé les critères d'admissibilité à l'aide aux étudiants de manière à refuser celle-ci aux personnes qui ont des antécédents de mauvais usage de crédit. L'aide ne leur est toutefois pas refusée s'il peut être démontré que des circonstances indépendantes de leur volonté sont responsables de leurs antécédents de mauvais usage.[3]

3 Le nouveau règlement stipule que les étudiants de plus de 22 ans qui ont fait un mauvais usage de leur crédit (défini comme étant des paiements en retard de 90 jours ou plus pour des dettes de 1000 $ ou plus) à trois reprises au cours des trois années précédentes ne sont pas admissibles à l'aide du PCPE.

Parallèlement, des efforts considérables ont été déployés afin d'améliorer la communication avec les étudiants emprunteurs afin de s'assurer qu'ils comprennent à la fois leurs obligations et la portée de l'aide qui leur est offerte.

Emprunt dans les Régimes enregistrés d'épargne-retraite

Des modifications ont été apportées aux mesures législatives concernant les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) en 1998 afin de permettre aux Canadiens de retirer des fonds de leur REER sans payer d'impôt aux fins de l'éducation permanente. Ces retraits au REER à des fins d'éducation sont désormais traités comme les retraits effectués par les acheteurs d'une première maison. Jusqu'à 10 000 $ peuvent être retirés d'un REER par année d'études à plein temps, pour un total de 20 000 $ sur une période maximale de quatre ans. Le montant total doit être remboursé au REER dans un délai de 10 ans.

Régimes enregistrés d'épargne-études améliorés

La création, en 1998, de la Subvention canadienne pour l'épargne-études (SCEE) a rendu beaucoup plus attrayants les régimes enregistrés d'épargne-études (REEE) en tant que moyen d'investir dans l'apprentissage. Le gouvernement du Canada offre maintenant une subvention de contrepartie de 20 % sur les premiers 2000 $ de contribution versés chaque année à un REEE pour un bénéficiaire de moins de 18 ans. La valeur maximale de cette subvention s'élève donc à 400 $ par année. En outre, les droits de cotisation peuvent être reportés, permettant ainsi à une famille qui n'est pas en mesure de verser la contribution maximale pendant une année ou plus, de le faire au cours des années subséquentes. De plus, la contribution maximale annuelle est passée à 4000 $.

De nouvelles dispositions ont été adoptées dans les cas où le bénéficiaire ne poursuit pas d'études postsecondaires. Le cotisant peut alors transférer les intérêts ou les gains en capital dans un REER lorsqu'il a des droits de cotisation non utilisés ou les déclarer comme un revenu pour l'année où le REEE prend fin (sous réserve d'une pénalité de 20 % en sus de l'impôt sur le revenu régulier).

Instauration des Bourses d'études canadiennes du millénaire

En 1998-1999, le gouvernement a créé la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, qu'il a dotée d'un fonds de 2,5 milliards de dollars grâce auxquels l'organisme indépendant versera, au cours de la prochaine décennie, 300 millions de dollars en bourses d'études à environ 100 000 étudiants en fonction de leurs besoins financiers et de leur mérite.

Les Bourses d'études canadiennes du millénaire s'ajouteront aux ressources offertes aux étudiants dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants et des divers programmes provinciaux et territoriaux d'aide aux étudiants.[4] La principale conséquence pour les bénéficiaires sera une dette considérablement réduite à la fin de leurs études.

Rôle des institutions financières

Depuis sa création, le Programme canadien de prêts aux étudiants a recours aux institutions financières telles que les banques et les coopératives de crédit pour distribuer les prêts aux étudiants.

Avant le 1er août 1995, les prêts étaient garantis par le gouvernement fédéral en cas de défaut ou de mort de l'emprunteur. Lorsque des prêts accordés avant cette date sont toujours impayés, ils continuent d'être administrés selon le système alors en vigueur.

Conformément au nouveau système mis en place en 1995, les institutions financières participantes ont assumé la responsabilité de gérer le remboursement des prêts, en contrepartie d'une prime de risque. Ce système était encore en vigueur en 1998-1999, mais les discussions allaient déjà bon train au sujet des nouvelles dispositions.[5]

Rôle des provinces et des territoires

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1998-1999, le gouvernement du Canada a continué de travailler en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux et territorial participants, qui administrent et exécutent à la fois le PCPE et leur propre programme d'aide aux étudiants.[6] Ainsi, les étudiants peuvent habituellement faire affaire avec un seul organisme gouvernemental pour obtenir une aide financière.

Le gouvernement du Canada et les administrations participantes unissent leurs efforts pour établir des critères communs d'évaluation des besoins pour leurs programmes d'aide respectifs.

---

4 Les premières bourses ont été octroyées pour l'année scolaire 1999-2000. Elles sont offertes dans toutes les administrations du Canada, y compris celles qui ne participent pas au Programmes canadien de prêts aux étudiants.

5 Il en est résulté l'instauration d'un nouveau régime de prêts à financement direct. Voir l'annexe B.

6 Le gouvernement du Canada verse un montant compensatoire aux administrations non participantes qui offrent des programmes d'aide aux étudiants similaires au programme fédéral. Le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et, récemment, le Nunavut ont choisi cette formule.

Les administrations provinciales et territoriale participantes peuvent ainsi traiter parallèlement les demandes présentées au Programme canadien de prêts aux étudiants et à leur programme provincial ou territorial d'aide aux étudiants. Le gouvernement du Canada verse à ces administrations un montant compensatoire pour l'administration du programme fédéral dans leur sphère de compétence.

Le second aspect de la collaboration est le partage des responsabilités en ce qui concerne la satisfaction des besoins financiers des étudiants. Depuis 1994, conformément à l'arrangement qui a été pris, le gouvernement fédéral couvre 60 % des besoins évalués des étudiants jusqu'à concurrence de 165 $ par semaine d'études au moyen d'un prêt d'études canadien.

Chaque province applique sa propre méthode pour déterminer dans quelle mesure elle répondra aux besoins résiduels des étudiants; dans la plupart des administrations participantes, les étudiants peuvent obtenir jusqu'à 110 $ par semaine de leur programme d'aide financière provincial ou territorial, généralement sous forme de prêts. Ainsi, le montant total maximal d'aide financière accordé s'élève habituellement à 275 $ par semaine.[7] Dans certains cas, une subvention canadienne pour études peut s'ajouter à ce montant, et certaines provinces peuvent dispenser une aide supplémentaire dans certaines circonstances.

Harmonisation avec les provinces et les territoires

En 1998-1999, le gouvernement du Canada a continué de collaborer avec les administrations participantes afin d'accroître l'harmonisation entre le Programme canadien de prêts aux étudiants et les programmes d'aide financière provinciaux ou territoriaux. Cette collaboration a donné lieu à la signature d'ententes avec les gouvernements de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick, ententes qui ont été annoncées le 4 mai 1999.[8]

Conformément à ces ententes, un seul prêt d'études regroupant l'aide fédérale et provinciale est accordé, ce qui simplifie considérablement les mesures que doivent prendre les étudiants pour contracter et rembourser les prêts. De plus, les ententes assureraient la transférabilité de l'aide aux étudiants aux établissements d'enseignement publics ou privés de tout le Canada. Les ententes permettraient en outre le financement conjoint des mesures d'exemption d'intérêts et de réduction de la dette afin d'aider les emprunteurs aux prises avec des difficultés financières pendant la période de remboursement.

---

7 La plupart des étudiants emprunteurs ont de moins grands besoins et sont admissibles à des prêts moins importants.

8 En raison de l'instauration du régime de financement direct des prêts d'études par le gouvernement du Canada, la mise en œuvre de ces ententes a été reportée à 2001.

RENDEMENT DU PROGRAMME

La présente section contient des renseignements sur les activités du Programme canadien de prêts aux étudiants pour l'année de prêt 1998-1999. Les données proviennent du Budget de dépenses principal et de sondages de Statistiques Canada.

Emprunts

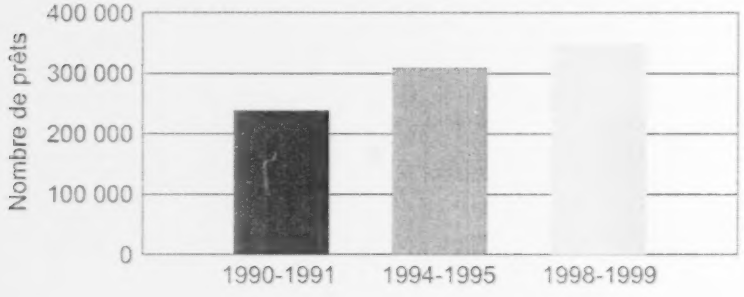
Prêts pour étudiants à temps plein

En 1998-1999, 358 931 étudiants à temps plein se sont prévalus du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE). Tel qu'il est indiqué au graphique 1, le nombre d'emprunteurs a augmenté de 49 % depuis1990-1991. Les étudiants à temps plein qui ont eu recours au PCPE en 1998-1999 ont emprunté en moyenne 4 654 $ chacun, pour un total de 1,7 milliard de dollars.

La valeur totale des prêts impayés accordés dans le cadre du programme s'élevait à 7,9 milliards de dollars au 31 mars 1999. Ce montant comprend à la fois les prêts garantis, octroyés avant le 1er août 1995, et ceux qui ont été accordés ultérieurement et dont les institutions financières sont responsables.

Graphique 1 :

Emprunts des étudiants à temps plein dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants de 1990-1991 à 1998-1999



Le montant accordé par le gouvernement fédéral représente 60 % des besoins évalués, soit un maximum de 165 $ par semaine (5 610 $ pour une année scolaire ordinaire de 34 semaines). La plupart des emprunteurs qui reçoivent des prêts du PCPE reçoivent également un prêt provincial. Les arrangements varient considérablement entre les provinces, mais le prêt d'études canadien moyen de 4 654 $ correspond habituellement à un prêt provincial de 3 103 $ (40 % des besoins évalués), ce qui représente un emprunt fédéral-provincial combiné de 7 757 $. Dans le cas des étudiants qui reçoivent le prêt fédéral maximal de 165 $ par semaine et le montant correspondant de 110 $ habituellement accordé par la province, le montant maximal des prêts accordés pour une année scolaire 34 semaines serait de 9 350 $.

Dans l'ensemble, environ 43 % des étudiants à temps plein qui fréquentent une université ou un collège du Yukon ou des provinces participantes ont contracté un prêt dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1998-1999. Selon les données extraites de l'enquête de 1995 auprès des diplômés, plus de 54 % des étudiants des collèges et des universités contractent un emprunt à un moment de leurs études postsecondaires.[9]

Prêts pour étudiants à temps partiel

Dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants, des prêts peuvent être octroyés à des étudiants à temps partiel, bien que cet aspect du programme n'ait jamais été largement exploité. Tel qu'il est indiqué au tableau 1, en 1998-1999, 3 036 étudiants à temps partiel ont contracté des prêts du PCPE, soit moins de un pour cent du nombre d'étudiants à temps plein, mais près de quatre fois plus qu'en 1990-1991.[10]

Le prêt moyen d'études à temps partiel était de 2 507 $ en 1998-1999, ce qui représente une légère baisse par rapport à 1994-1995, mais une augmentation de près de 50 % par rapport à la moyenne de 1990-1991.[11]

Tableau 1 :

Prêts canadiens d'études à temps partiel de 1990-1991 à 1998-1999

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Dépenses	1 358 000 $	5 900 000 $	7 611 306 $
Nombre de prêts	803	2 112	3 036
Valeur moyenne	1 691 $	2 794 $	2 507 $

Emprunts par les femmes et par les hommes

Depuis 1980, la majorité des emprunteurs visés par le PCPE sont des femmes; en 1998-1999, leur proportion était de 55 %. L'augmentation par rapport aux décennies précédentes reflète la tendance générale dans les inscriptions. En effet, au cours des années 1980, les femmes sont devenues majoritaires parmi les étudiants de niveau postsecondaire, plus particulièrement parmi les étudiants de premier cycle.

---

9 Enquête nationale auprès des diplômés, Statistiques Canada.

10 Les données sur le rendement ne concernent que les provinces participantes et le Yukon. Le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut exécutent leur propre programme d'aide aux étudiants pour lequel ils reçoivent un montant compensatoire du gouvernement fédéral.

11 Les étudiants à temps partiel peuvent également être admissibles à une subvention canadienne pour études. Voir page 18.

Le tableau 2 permet de voir la faible différence entre les montants empruntés par les hommes et par les femmes. En 1998-1999, les femmes qui se sont prévalues du PCPE ont emprunté en moyenne 4 702 $. Cette somme représente 110 $ (2 %) de plus que le montant emprunté par leurs homologues masculins.[12]

Tableau 2 :

Nombre de prêts d'études à temps plein par sexe

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Femmes	133 458	170 812	200 556
Hommes	107 085	144 858	158 375
Total	240 543	315 670	358 931

Emprunts par province et territoire

Le tableau 3 fait état du nombre d'étudiants de premier cycle à plein temps qui reçoivent des prêts d'études canadiens dans les provinces et le territoire participants et les variations, en pourcentage, de 1990-1991 à 1998-1999. L'augmentation moyenne au cours de cette période était de 49 %, mais les données individuelles allaient de baisses de 6 à 17 % au Manitoba, au Yukon et en Saskatchewan à une augmentation de plus 85 % en Ontario.

Tableau 3 :

Nombre de prêts d'études canadiens octroyés par province et territoire participants

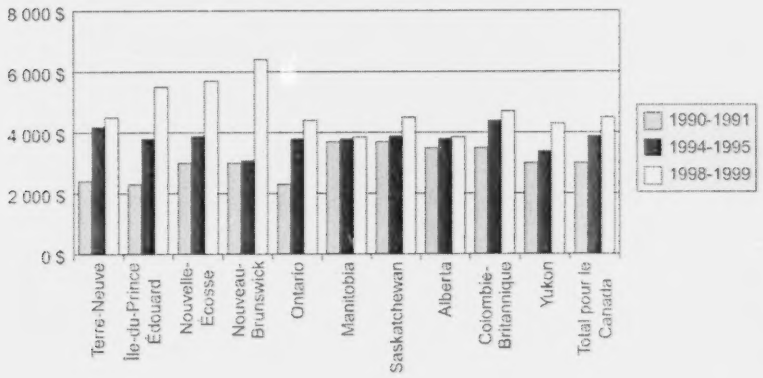
	1990-1991	1994-1995	1998-1999	Variations de 1990-1991 à 1998-1999
Terre-Neuve	12 960	12 478	19 577	51 %
Île-du-Prince-Édouard	2 451	2 065	2 801	14 %
Nouvelle-Écosse	14 957	13 430	17 341	14 %
Nouveau-Brunswick	13 040	10 422	15 049	15 %
Ontario	100 623	180 644	185 893	85 %
Manitoba	11 801	9 629	9 767	-17 %
Saskatchewan	15 306	14 663	14 422	-6 %
Alberta	37 193	32 656	37 971	2 %
Colombie-Britannique	31 911	39 397	55 582	75 %
Yukon	301	286	258	-14 %
Total pour le Canada	240 543	315 670	358 931	49 %

12 Tel qu'il est indiqué ci-dessus, dans la plupart des cas, ce montant représente environ 60 % de l'emprunt d'un étudiant au cours d'une année donnée, le reste des fonds provenant d'un prêt provincial.

Le graphique 2 indique les variations du prêt d'études canadien moyen par administration. Dans l'ensemble, le montant annuel moyen emprunté par étudiant a augmenté de 63 % au cours de la période allant de 1990-1991 à 1998-1999.

Graphique 2 :

Montant moyen des prêts d'études canadiens par province ou territoire, de 1990-1991 à 1998-1999



Emprunts par type d'établissement d'enseignement

Le tableau 4 indique que le nombre d'emprunteurs qui fréquentent une université a augmenté d'environ 26 % entre 1990-1991 et 1998-1999. Dans le secteur des collèges communautaires, l'augmentation pour la même période était de plus de 72 %, tandis que la proportion d'emprunteurs visés par le PCPE qui fréquentent un établissement privé de formation professionnelle a augmenté de près de 118 %. Les chiffres sont conformes aux données indiquant qu'au total, les inscriptions à temps plein à l'université ont augmenté de façon modérée au cours de la dernière décennie, tandis que les inscriptions dans les collèges publics et privés ont augmenté de façon sensiblement plus marquée.

Tableau 4 :

Prêts d'études canadiens par type d'établissement

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Universités	135 545	164 355	171 626
Collèges/établissements	75 253	110 083	129 801
Secteur privé	26 201	39 601	57 197
Autres*	3 544	1 631	307
Total	240 543	315 670	358 931

* Représente les prêts aux étudiants dans les cas où l'établissement d'enseignement n'a pas été déclaré au PCPE par les provinces.

En 1998-1999, les étudiants de collèges communautaires à qui un prêt a été consenti dans le cadre du PCPE ont reçu en moyenne 4 210 $, comparativement à 4 714 $ pour les étudiants de l'université et 5 470 $ pour les étudiants fréquentant un établissement d'enseignement du secteur privé. Ces montants reflètent en partie les variations de frais qui existent habituellement entre ces types d'établissement.

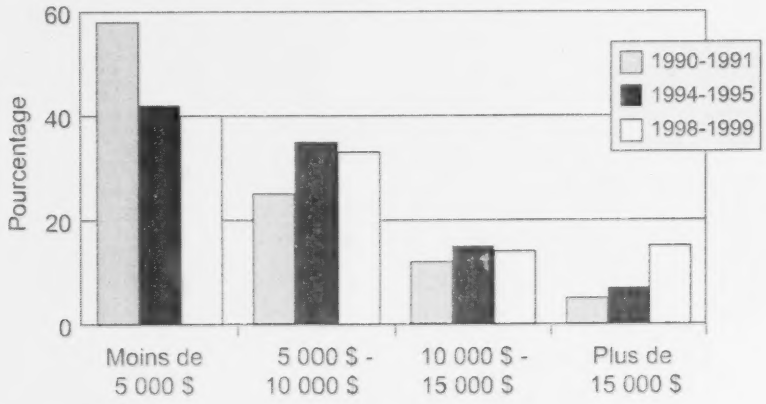
Compte tenu du fait que l'emprunt annuel moyen est considérablement plus élevé chez les étudiants du secteur collégial privé que chez les autres étudiants, l'augmentation rapide de leur nombre comporte des incidences particulièrement importantes sur le plan des coûts pour le programme.

Endettement des étudiants

L'augmentation des frais de scolarité et des autres coûts au cours des dernières années, de même que les augmentations substantielles des limites de prêts en 1994, ont donné lieu à une augmentation soutenue de l'endettement découlant des prêts d'études. Le graphique 3 fait état des emprunteurs toujours aux études dans les provinces participantes et du montant de leurs prêts consentis dans le cadre du PCPE en 1998-1999 par rapport à 1990-1991 et 1994-1995. Au cours de cette période, parmi les étudiants qui ont contracté un prêt dans le cadre du PCPE, la proportion de ceux qui devaient 10 000 $ ou moins a été ramenée de 84 à 72 %. Au cours de la même période, la proportion de ceux qui devaient plus de 15 000 $ a presque triplé, passant de 5 à 14 %.

Graphique 3 :

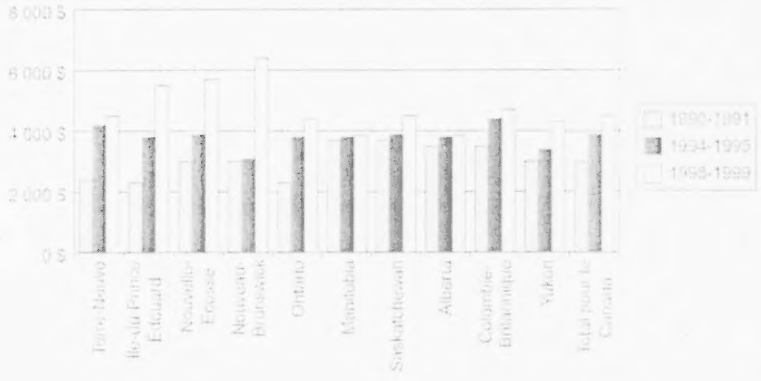
Dette des étudiants à temps plein au titre des PEC de 1990-1991 à 1998-1999



Le graphique 2 indique les variations du prêt d'études canadien moyen par administration. Dans l'ensemble, le montant annuel moyen emprunté par étudiant a augmenté de 63 % au cours de la période allant de 1990-1991 à 1998-1999.

Graphique 2 :

Montant moyen des prêts d'études canadiens par province ou territoire, de 1990-1991 à 1998-1999



Emprunts par type d'établissement d'enseignement

Le tableau 4 indique que le nombre d'emprunteurs qui fréquentent une université a augmenté d'environ 26 % entre 1990-1991 et 1998-1999. Dans le secteur des collèges communautaires, l'augmentation pour la même période était de plus de 72 %, tandis que la proportion d'emprunteurs visés par le PCPE qui fréquentent un établissement privé de formation professionnelle a augmenté de près de 118 %. Les chiffres sont conformes aux données indiquant qu'au total, les inscriptions à temps plein à l'université ont augmenté de façon modérée au cours de la dernière décennie, tandis que les inscriptions dans les collèges publics et privés ont augmenté de façon sensiblement plus marquée.

Tableau 4 :

Prêts d'études canadiens par type d'établissement

	1990-1991	1994-1995	1998-1999
Universités	135 545	164 355	171 626
Collèges/établissements	75 253	110 083	129 801
Secteur privé	26 201	39 601	57 197
Autres[a]	3 544	1 631	307
Total	240 543	315 670	358 931

[a] Regroupe les prêts aux étudiants dans les cas où l'établissement d'enseignement n'a pas été déclaré au PCPE, ou les cas mixtes.

En 1998-1999, les étudiants de collèges communautaires à qui un prêt a été consenti dans le cadre du PCPE ont reçu en moyenne 4 210 $, comparativement à 4 714 $ pour les étudiants de l'université et 5 470 $ pour les étudiants fréquentant un établissement d'enseignement du secteur privé. Ces montants reflètent en partie les variations de frais qui existent habituellement entre ces types d'établissement.

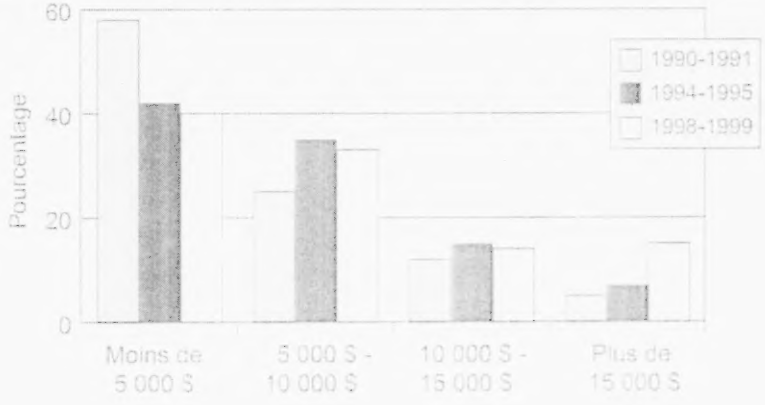
Compte tenu du fait que l'emprunt annuel moyen est considérablement plus élevé chez les étudiants du secteur collégial privé que chez les autres étudiants, l'augmentation rapide de leur nombre comporte des incidences particulièrement importantes sur le plan des coûts pour le programme.

Endettement des étudiants

L'augmentation des frais de scolarité et des autres coûts au cours des dernières années, de même que les augmentations substantielles des limites de prêts en 1994, ont donné lieu à une augmentation soutenue de l'endettement découlant des prêts d'études. Le graphique 3 fait état des emprunteurs toujours aux études dans les provinces participantes et du montant de leurs prêts consentis dans le cadre du PCPE en 1998-1999 par rapport à 1990-1991 et 1994-1995. Au cours de cette période, parmi les étudiants qui ont contracté un prêt dans le cadre du PCPE, la proportion de ceux qui devaient 10 000 $ ou moins a été ramenée de 84 à 72 %. Au cours de la même période, la proportion de ceux qui devaient plus de 15 000 $ a presque triplé, passant de 5 à 14 %.

Graphique 3 :

Dette des étudiants à temps plein au titre des PEC de 1990-1991 à 1998-1999



Comme les prêts d'études canadiens représentent normalement seulement 60 % de la dette d'un étudiant, les 40 % qui restent provenant d'un prêt provincial ou territorial, les montants cidessus ne reflètent pas le plein endettement des étudiants. Compte tenu des proportions normales, la catégorie la plus faible du graphique 3 correspond à une dette fédérale et provinciale ou territoriale totale de moins de 8 333 $, tandis que la catégorie la plus élevée correspond à une dette totale de 25 000 $ ou plus.

Un examen plus approfondi de la dette totale moyenne des emprunteurs est possible grâce à des données provenant du partage d'information entre le programme fédéral d'aide financière aux étudiants et les programmes provinciaux et territoriaux correspondants. Le tableau 5 fait état des composantes de la dette totale moyenne pour l'année de prêts 1997-1998 (année la plus récente pour lesquelles des données sont disponibles). Les chiffres portent sur les emprunteurs qui ont terminé leurs études et qui devaient donc, dans un délai de six mois, consolider tous leurs prêts d'études avec les institutions financières qui les leur
avaient consentis.

Dans les administrations participantes du Programme canadien de prêts aux étudiants – c'est-à-dire toutes sauf le Québec et les Territoires du Nord-Ouest – les étudiants admissibles ont généralement droit à un prêt d'études canadien (PEC) et à un prêt provincial ou territorial. Dans certains cas, toutefois, les étudiants ne peuvent contracter qu'un seul prêt. Dans d'autres, des établissements ou des programmes d'enseignement particuliers peuvent être reconnus aux fins de l'aide financière aux étudiants dans le cadre du programme fédéral, mais non dans celui du programme provincial ou territorial (ou l'inverse). Enfin, certaines provinces (notamment la Saskatchewan et l'Alberta) peuvent appliquer des critères d'évaluation des besoins différents de ceux du programme fédéral. Pour toutes ces raisons, le nombre de prêts fédéraux et provinciaux/territoriaux diffère d'une administration à l'autre.

En ce qui a trait au Québec, qui ne participe pas au Programme canadien de prêts aux étudiants, les données indiquées reflètent les prêts octroyés par le système d'aide financière aux étudiants de la province.

Tableau 5 :

Dette moyenne des étudiants emprunteurs qui ont consolidé leurs prêts en 1997-1998
Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) et programmes provinciaux et territoriaux

Province/ Territoire	Nombre d'emprun-teurs du PCPE	Nombre d'emprun-teurs des programmes prov./terr.[d]	Dette moyenne PCPE	Dette moyenne prov./terr.	Dette moyenne totale[a]
Terre-Neuve	9 366	7 092	8 900 $	6 248 $	13 631 $
Î.P.É.[b]	1 269	1 269	8 458 $	5 263 $	13 037 $
Nouvelle-Écosse	7 950	7 802	7 923 $	4 469 $	12 309 $
Nouveau-Brunswick	6 261	5 633	9 252 $	5 123 $	13 861 $
Québec[c]	S/O	54 372	S/O	13 181 $	13 181 $
Ontario	94 923	68 874	8 979 $	6 995 $	14 054 $
Manitoba	5 747	4 505	7 556 $	3 741 $	10 489 $
Saskatchewan[e]	6 311	6 943	9 751 $	2 445 $	11 973
Alberta[f]	19 947	23 156	8 349 $	3 527 $	11 387 $
Colombie-Britannique	24 241	28 227	8 644 $	3 326 $	11 500 $
Yukon	169	S/O	6 609 $	S/O	6 609 $
T.N.O.[g]	S/O	S/O	S/O	S/O	S/O
Canada[h]	-	-	-	-	13 056 $

Notes

a. La dette moyenne totale pour les prêts d'études est une moyenne pondérée de la dette moyenne pour le programme fédéral et de la dette moyenne pour les programmes provinciaux et territoriaux.

b. Les chiffres indiqués ici pour l'Île-du-Prince-Édouard ne sont que des estimations, les données provinciales n'étant pas disponibles.

c. Le Québec ne participe pas au Programme canadien de prêts aux étudiants, mais il offre son propre programme, qui est de même nature et pour lequel il reçoit un montant compensatoire du gouvernement du Canada.

d. Le nombre d'étudiants qui reçoivent des prêts provinciaux est fourni par les provinces.

e. En Saskatchewan, le nombre d'emprunteurs du programme provincial est plus élevé que le nombre d'emprunteurs du PCPE du fait que la Saskatchewan finance certains programmes à court terme (4 ou 5 semaines) qui ne reçoivent pas d'appui financier du PCPE.

f. En Alberta, le nombre d'emprunteurs du programme provincial est plus élevé que le nombre d'emprunteurs du PCPE du fait que l'Alberta finance certains programmes à court terme qui ne reçoivent pas d'appui financier du PCPE. L'Alberta finance des prêts provinciaux pour des programmes de moins de 12 semaines et des prêts accordés conformément à l'Entente sur le développement du marché du travail. Ces consolidations n'apparaissent pas dans les statistiques du PCPE étant donné que ces étudiants n'ont pas reçu de prêts d'études canadiens.

g. Les T.N.-O. ne participent pas au Programme canadien de prêts aux étudiants. Les données sur les prêts étudiants émis par les Territoires du NordOuest ne sont pas disponibles.

h. Le nombre indiqué pour le Canada représente la moyenne pondérée de l'endettement total en prêts d'études pour toutes les provinces et le Yukon.

S/O – sans objet

Défauts de remboursement des emprunteurs

Dans le contexte de prêts d'études canadiens, l'expression « défaut de remboursement » se rapporte aux prêts consolidés avant le 1er août 1995, qui accusent des retards de 90 jours ou plus dans le remboursement. De tels prêts sont garantis par le gouvernement du Canada et peuvent être réclamés par les institutions financières concernées.

Une fois qu'une banque, une coopérative de crédit ou une caisse populaire soumet un prêt en vertu des dispositions relatives aux prêts garantis, ce prêt appartient au gouvernement du Canada. Le recouvrement peut être effectué par une agence de recouvrement ou par le gouvernement qui a alors recours au régime fiscal pour retenir tout remboursement payable à un débiteur. En 1998-1999, les sommes recouvrées à l'égard de prêts d'études en défaut de remboursement (moins les coûts du recours aux agences de recouvrement) ont atteint 164 millions de dollars.[13]

Les taux de défaut de remboursement varient considérablement selon le type d'établissement d'enseignement. Comme l'indique le graphique 4, le taux de défaut des emprunteurs fréquentant l'université est de 13 à 23 % depuis 1990-1991, tandis que dans le secteur des collèges communautaires, il est de 23 à 34 %. Le secteur des collèges privés accuse un taux encore plus élevé, avec des taux de défaut de 36 à 49 %. Ces taux ne sont pas fondés sur le nombre d'étudiants, mais plutôt sur le montant de la dette. Ils indiquent la valeur des prêts à l'égard desquels des mesures ont été prises, et ils ne représentent pas nécessairement l'ampleur des pertes pour le programme; dans de nombreux cas, les mesures de recouvrement permettent de récupérer le montant impayé, en tout ou en partie de sorte que les coûts éventuels pour le programme sont considérablement inférieurs à ceux des taux initiaux de défauts de remboursement.

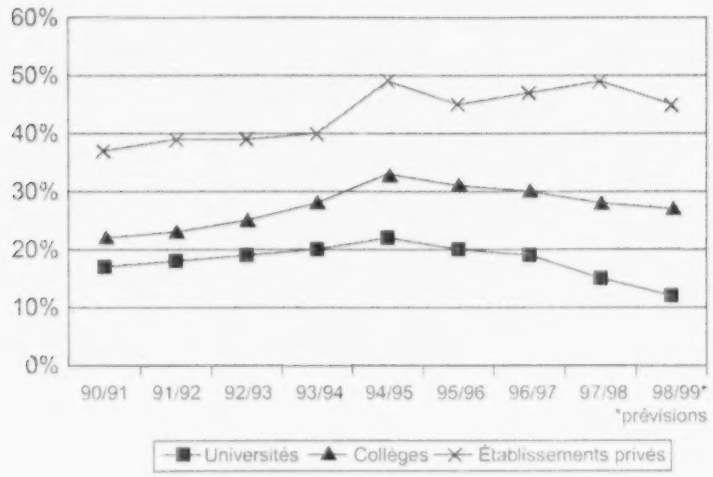
Une façon de réduire les défauts de remboursement est l'amélioration de la communication entre les prêteurs et les emprunteurs. Un sondage de 1997[14] montre que 52 % des emprunteurs défaillants de PEC n'ont appris que leurs prêts d'études n'étaient pas en règle qu'au moment où une agence de recouvrement les a contactés. En conséquence, au cours des dernières années, les prêteurs n'ont pas ménagé les efforts pour faire en sorte que les emprunteurs soient au courant de leurs responsabilités et du statut de leurs prêts; ces efforts, de même que les mesures d'appui telles que l'exemption d'intérêts, pourraient être au moins partiellement responsables de la baisse

13 En ce qui a trait aux prêts consentis à partir du 1er août 1995, les institutions de prêt ne peuvent plus réclamer les prêts en défaut au gouvernement fédéral.

14 Idem.

Graphique 4 :

Taux de défauts de remboursement des prêts d'études canadiens consolidés avant le 1er août 1995



du taux de défauts des diplômés d'universités et de collèges depuis 1994-1995. De plus, l'amélioration des perspectives d'emploi a sans aucun doute contribué à la réduction des taux de défaut.

Régime d'exemption d'intérêts et réduction de la dette

Le Régime d'exemption d'intérêts du PCPE a rapidement pris de l'ampleur au cours des années 1990. Le nombre d'étudiants qu'il a aidés a plus que triplé, passant de 42 321 étudiants en 1990-1991 à 148 488 en 1998-1999. Des dispositions plus généreuses ont été instaurées, ce qui a augmenté encore davantage la valeur de l'exemption d'intérêts. Le montant à cet égard a septuplé, passant de 9,1 millions de dollars en 1990-1991 à 67,4 millions de dollars en 1998-1999.

Le Programme de réduction de la dette en cours de remboursement n'est entré en vigueur qu'en 1998. Il vise à aider un nombre relativement modeste d'anciens étudiants aux prises avec de graves difficultés financières à long terme. En 1998-1999, 44 emprunteurs ont ainsi pu profiter d'une réduction moyenne de leur dette de 4 036 $ chacun. Le total des paiements de réduction de dettes était de 177 581 $.

Subventions canadiennes pour études

Le Programme de subventions canadiennes pour études (SCE)[15] s'est modifié et a pris beaucoup d'expansion au cours des années 1990. On estime qu'au cours de l'année de prêt 1998-1999,

15 Anciennement les Subventions pour initiatives spéciales (SIS).

56 900 SCE d'une valeur totale de 74 millions de dollars ont été accordées. Plus de 80 % du total des dépenses engagées dans le cadre de ce programme se rattachaient aux nouvelles Subventions canadiennes pour études à l'intention des étudiants ayant des personnes à charge.

- Des SCE pour étudiants ayant une invalidité permanente ont été octroyées à environ 4 150 étudiants, pour un total de 7,9 millions de dollars, soit en moyenne 1 904 $ par étudiant.
- Des SCE pour étudiants à temps partiel dans le besoin ont été octroyées à environ 5 675 étudiants, pour un total de 4,6 millions de dollars, soit en moyenne 810 $ par étudiant.
- Des SCE pour étudiantes inscrites au doctorat dans certaines disciplines ont été octroyées à environ 180 étudiantes, pour un total de 500 000 $, soit en moyenne 2 778 $ par étudiante.
- Des SCE pour étudiants ayant des personnes à charge ont été octroyées à environ 46 900 étudiants, pour un total de 60,9 millions de dollars, soit en moyenne 1 300 $ par étudiant.

Mobilité

L'un des objectifs du Programme canadien de prêts aux étudiants a toujours été de faire en sorte que les étudiants aient la possibilité d'étudier dans la province de leur choix, maximisant ainsi l'éventail de choix et encourageant des échanges sains entre les jeunes Canadiens. Par conséquent, le programme a été conçu de manière à être pleinement transférable d'une province à l'autre. Au cours des dernières années, un nombre croissant de programmes provinciaux et territoriaux ont également été rendus transférables, augmentant ainsi les possibilités qui s'offrent aux étudiants.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants contribue en outre à la mobilité internationale des étudiants canadiens en octroyant des prêts aux étudiants admissibles qui fréquentent des établissements agréés à l'extérieur du Canada.

Le tableau 6 indique les taux de mobilité des emprunteurs de PEC dans les administrations participantes. Quelque 51 % des étudiants emprunteurs de l'Île-du-Prince-Édouard poursuivent des études dans une autre province, tandis que la totalité des étudiants du Yukon étudient au sud du territoire. Dans les deux cas, les données reflètent les limites de la portée des programmes d'enseignement offerts dans l'administration de résidence.[16] Dans les autres provinces, la proportion d'emprunteurs de PEC qui étudient à l'extérieur de leur province va de 25 % à Terre-Neuve à 9 % en Ontario.

16 Afin de faciliter la mobilité, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick collaborent par l'entremise de la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes.

Tableau 6 :

Mobilité des étudiants emprunteurs dans le cadre du PCPE en 1998-1999

Province de résidence	Proportion de bénéficiaires du PCPE étudiant à l'extérieur de la province de résidence
Terre-Neuve	25 %
Île-du-Prince-Édouard	51 %
Nouvelle-Écosse	19 %
Nouveau-Brunswick	27 %
Ontario	9 %
Manitoba	17 %
Saskatchewan	14 %
Alberta	16 %
Colombie-Britannique	18 %
Yukon	100 %

Ces chiffres ne correspondent pas réellement à la proportion globale des personnes qui poursuivent des études à l'extérieur de leur administration de résidence, notamment parce que ces personnes doivent généralement faire face à des frais plus élevés et, par conséquent, sont plus susceptibles de faire partie des personnes admissibles à un prêt d'études.

RESPONSABILITÉS DU PROGRAMME

Le tableau 7 présente des données financières sur le fonctionnement du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1997-1998 et 1998-1999. Ces donnés portent sur les années financières (du 1er avril au 31 mars) plutôt que sur les années de prêts (du 1er août au 31 juillet).

Tableau 7 :

Dépenses obligatoires engagées par le Programme canadien de prêts aux étudiants au cours des années financières 1997-1998 et 1998-1999[a]
(millions de dollars)

	1997-1998	1998-1999
Réclamations payées	350,9	152,2
Bonification d'intérêts	163,7	210,2
Montants compensatoires versés au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest	74,9	160,9
Frais de recouvrement	24,9	24,9
Exemption d'intérêts/réduction de la dette	37,9	58,5
Prêts remis	8,1	8,3
Prime de risque	58,5	75,5
Subventions pour initiatives spéciales[b]	14,8	S/O
Subventions canadiennes pour études[c]	S/O	108,8
Coûts d'administration pour les provinces	9,7	9,5
Remise	0,0	0,5
Total des dépenses obligatoires	**743,4**	**809,3**
Sommes recouvrées par les agences de recouvrement, les mandataires et le PCPE	150,6	160,8
Compensations fiscales	20,9	28,0
Total des revenus[d]	**171,4**	**188,8**
Nombre de réclamations payées	46 969	34 033

Notes

a. L'année financière du gouvernement du Canada se déroule du 1er avril au 31 mars.
b. Les subventions pour initiatives spéciales ont été remplacées en 1998-1999 par les subventions canadiennes pour études.
c. Les subventions canadiennes pour études comportent un nouveau volet important pour les étudiants ayant des personnes à charge.
d. Des précisions par élément seront présentées dans le Rapport ministériel sur le rendement de 2000-2001?
S/O = sans objet

Explications relatives aux dépenses et aux revenus

On entend par *réclamations payées* les sommes que le gouvernement du Canada verse aux institutions financières à l'égard des prêts d'études canadiens qui sont en défaut de remboursement conformément au régime de prêts garantis qui était en vigueur avant le 1er août 1995. Ces sommes couvrent

également ce qu'il en coûte pour garantir les emprunts des personnes mineures et pour compenser les défauts de remboursement attribuables au décès ou à l'incapacité de l'emprunteur.

La baisse des réclamations de 1997-1998 à 1998-1999 reflète l'effet continu des nouvelles ententes relatives aux primes de risque conclues en 1995 avec les institutions financières participantes.

La *bonification d'intérêts* se produit lorsque le gouvernement du Canada assume les intérêts courus des prêts pendant que les emprunteurs poursuivent leurs études. L'ampleur de cette dépense est déterminée à la fois par le nombre de participants au programme et par les taux d'intérêts actuels. Bien que la tendance à la baisse des taux d'intérêts au cours de la dernière décennie ait fait contrepoids à une importante augmentation de la participation au programme, l'augmentation des taux d'intérêts en 1998-1999 était le principal facteur responsable de l'augmentation des dépenses par rapport à 1997-1998.

Frais de recouvrement – En ce qui a trait aux prêts octroyés avant le 1er août 1995, une fois que le gouvernement a remboursé un prêt à une institution financière, il se charge d'en recouvrer le montant auprès de l'emprunteur. Cela signifie généralement que la responsabilité de la perception est confiée à une agence de recouvrement, qui est payée pour ses services en fonction du montant recouvré.

Prime de risque – Conformément aux dispositions de l'entente conclue en 1995 avec les institutions de prêt, le gouvernement paie à celles-ci une prime de risque en fonction de la valeur des prêts consolidés en vue d'un remboursement pendant l'année considérée.

Subventions pour initiatives spéciales – Instaurées en 1995, ces subventions non remboursables ont aidé un nombre croissant d'étudiants ayant des besoins financiers particuliers : étudiants ayant un handicap, étudiantes inscrites au doctorat dans certains domaines et étudiants à temps partiel dans le besoin.

Subventions canadiennes pour études – En 1998, les Subventions pour initiatives spéciales ont été remplacées par les Subventions canadiennes pour études et un nouveau volet destiné aux étudiants dans le besoin ayant des personnes à charge a été ajouté. C'est ce dernier volet qui est responsable de la majeure partie de l'augmentation considérable des dépenses de 1997-1998 à 1998-1999.

Coûts d'administration – En vertu de la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants*, le gouvernement du Canada a conclu, au cours des dernières années, des ententes avec les provinces

participantes aux fins de l'administration du PCPE. Les frais à payer aux provinces sont calculés en fonction des coûts de fonctionnement de base et du nombre de certificats. De plus, on dispose de fonds pour des initiatives conjointes entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Les *montants compensatoires* versés au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest sont calculés en tant que fraction des autres dépenses du PCPE au cours de l'année de prêt pertinente. La fraction, en elle-même, varie quelque peu, étant donné qu'elle est liée à la taille relative de la population de jeunes de chaque administration. Toutefois, les variations dans les dépenses engagées pour les réclamations, les intérêts et les autres coûts du programme sont la principale cause des fluctuations des montants compensatoires d'une année à l'autre.

Les montants compensatoires ont à peu près doublé entre 1997-1998 et 1998-1999. Cela reflète en partie l'importance des réclamations payées à la fin de l'année de prêt 1997-1998 et qui faisait donc partie de l'année financière 1998-1999.[17] De plus, les nouvelles subventions destinées aux étudiants ayant des personnes à charge ont considérablement gonflé le montant à partir duquel les montants compensatoires sont calculés.

On entend par *prêts remis* le montant que le gouvernement verse à une institution financière participante à l'égard de prêts en souffrance et qu'il ne cherche pas à recouvrer auprès de l'emprunteur. Cette mesure est prise lorsque l'emprunteur est décédé ou est atteint d'une incapacité, dans la mesure où les prêts en question ne peuvent être remboursés sans contrainte excessive.

Les *sommes recouvrées* représentent les recettes gouvernementales découlant du recouvrement des prêts pour lesquels une réclamation en raison de pertes a déjà été payée. Le gouvernement peut aussi saisir les remboursements d'impôts payables aux emprunteurs qui n'ont pas remboursé leurs emprunts et qui n'ont pas encore pris de dispositions de rechange à cette fin. Ces recettes sont déclarées séparément sous la rubrique *compensations fiscales*.

Aperçu des dépenses et des recettes

Entre 1997-1998 et 1998-1999, les dépenses obligatoires engagées dans le cadre du programme ont augmenté de quelque 9 %, tandis que les recettes se sont accrues de 10 %. En conséquence, le coût net du programme a augmenté de 8 %. Cela reflète

17 De façon plus précise, les dépenses engagées entre le 1er avril 1998 et le 31 juillet 1998 se rapportent à l'année de prêt 1997-1998, mais sont incluses dans l'année financière 1998-1999.

l'augmentation continue à la fois du nombre et du montant des prêts octroyés, de même que la hausse importante des dépenses de subventions résultant de l'instauration des nouvelles Subventions canadiennes pour études à l'intention des étudiants ayant des personnes à charge. Les autres facteurs responsables de l'augmentation sont la hausse des taux d'intérêts en 1998-1999, des dispositions plus généreuses en ce qui a trait à l'exemption d'intérêts et l'augmentation des montants compensatoires versés au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest.

Une baisse de près de 200 millions de dollars des réclamations payées pour les prêts garantis en 1997-1998 et 1998-1999 compense pour les diverses augmentations dans les dépenses. Non seulement le nombre de prêts garantis non payés a baissé, mais encore le taux de défaut a diminué.

CONCLUSION

En 1998-1999, le gouvernement du Canada a continué d'améliorer et d'étendre les programmes visés par la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants*, notamment le Programme canadien de prêts aux étudiants. Pendant cette année, l'accent a été mis principalement sur l'application des nouvelles mesures annoncées précédemment, plus particulièrement celles qui faisaient partie de la Stratégie canadienne pour l'égalité des chances.

Dans l'ensemble, l'année de prêts 1998-1999 a été une période au cours de laquelle des efforts considérables ont été déployés pour répondre aux besoins changeants des étudiants afin de promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation postsecondaire. Ces efforts comprennent des améliorations de grande portée visant tout spécialement à aider les étudiants et les anciens étudiants aux prises avec les plus grandes difficultés financières. Des améliorations ont aussi été apportées à l'administration du programme afin de favoriser l'accès des étudiants à l'aide financière et d'accroître l'efficacité du programme. On poursuit notamment le travail pour favoriser une collaboration plus étroite avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et pour mieux communiquer avec les clients.

Un des thèmes principaux des améliorations mises en place en 1998-1999 était de faire en sorte que l'augmentation des coûts de l'éducation postsecondaire n'entraîne pas de dettes excessives et d'obligations de remboursement déraisonnables pour les étudiants emprunteurs. Les principaux éléments de cette initiative sont une meilleure communication, une aide non remboursable grandement accrue sous forme de Subventions canadiennes pour études, des dispositions plus nombreuses et de portée plus large pour l'exemption d'intérêts et la nouvelle mesure de réduction de la dette en cours de remboursement. Ces nouvelles mesures ciblées ont été soigneusement conçues pour répondre aux besoins des étudiants et des anciens étudiants au moment où elles sont les plus utiles, à coût abordable.

En 1998-1999, d'importants travaux d'élaboration de l'initiative des Bourses d'études canadiennes du millénaire ont été accomplis. Il s'agit là d'un nouvel engagement d'envergure visant à répondre aux besoins financiers des étudiants tout en favorisant l'excellence dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Fonctionnant de façon indépendante du gouvernement, la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire versera 100 000 bourses par année qu'elle puisera dans le fonds de 2,5 milliards de dollars établi par le gouvernement du Canada et complétera ainsi le Programme canadien de prêts aux étudiants.

La question la plus épineuse qui se posait au programme à la fin de l'année de prêts 1998-1999 était peut-être la forme que prendraient dans l'avenir les arrangements avec les institutions financières. La suppression des prêts garantis à partir du 1er août 1995 a considérablement réduit les coûts de fonctionnement de cet aspect du programme, mais les institutions financières étaient très préoccupées par le taux relativement élevé de défauts pour lesquels elles sont responsables. Le défi consistait donc à élaborer un arrangement qui était à la fois rentable pour le programme et acceptable pour les institutions financières.[18]

18 En bout de ligne, les négociations avec les institutions financières se sont soldées par un échec. Le gouvernement a donc instauré le régime de prêts à financement direct le 1er août 2000.

ANNEXE A : COMMENT FONCTIONNE L'AIDE AUX ÉTUDIANTS

Introduction

La présente annexe donne un aperçu du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) dans les provinces et territoires participants.[19] La première partie présente les caractéristiques de base du PCPE, et la deuxième des cas types illustrant le genre d'aide offerte aux étudiants dans diverses circonstances.[20]

Prêts d'études canadiens – Notions de base

Types de prêts

- *Prêts canadiens pour étudiants à temps plein* – Ces prêts sont offerts aux étudiants qui ont fait la preuve de leur besoin financier et suivent au moins 60 % du nombre maximal de cours d'un programme d'au moins 12 semaines dans un établissement d'enseignement agréé. Les prêts peuvent couvrir jusqu'à 60 % des besoins évalués des étudiants, jusqu'à concurrence de 165 $ par semaine. Le programme d'aide aux étudiants de la province ou du territoire est responsable de répondre aux besoins évalués qui restent, soit 40 % de ceux-ci.
- *Prêts canadiens pour étudiants à temps partiel* – Les étudiants qui suivent entre 20 et 59 % des cours d'un programme complet d'études peuvent être admissibles à un PEC pour étudiants à temps partiel, dont le total du principal impayé ne peut dépasser 4 000 $.

Admissibilité à un prêt d'études canadien

Dans les administrations participantes, un seul processus d'évaluation des besoins s'applique à la fois pour le Programme canadien d'aide aux étudiants et pour le programme provincial ou territorial.

Frais

Les frais d'études comprennent les frais de scolarité, d'autres frais obligatoires, les livres et les fournitures (jusqu'à concurrence de 3 000 $). Les frais de subsistance sont calculés en fonction d'une allocation de subsistance type correspondant au prix moyen de

19 Le Québec, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut administrent leur propre régime d'aide aux étudiants et reçoivent un montant compensatoire du gouvernement du Canada pour ce faire.

20 Pour obtenir des précisions sur l'aide aux étudiants, on peut consulter le site Web de Ciblétudes interactif (www.canlearn.ca) et les autres sources mentionnées au début du présent rapport, ou encore s'adresser aux responsables de l'aide aux étudiants de sa province ou de son territoire.

l'alimentation, du logement, du transport et d'un panier d'autres biens dans chaque administration. L'allocation varie selon que l'étudiant vit ailleurs qu'à la maison ou qu'il a des personnes à charge.

Ressources
Les étudiants doivent puiser dans les gains qu'ils ont amassés avant et pendant leurs études, de même que dans leurs épargnes, s'ils en ont. Ils peuvent également être appelés à fournir une contribution à même leurs biens, par exemple leur voiture ou leurs REER, si la valeur de ceuxci dépasse un certain montant.

Lorsqu'il s'agit d'étudiants à charge ou d'étudiants mariés, on évalue le revenu des parents ou du conjoint. Le montant de leur contribution varie selon le revenu et la taille de la famille.

Besoin évalué
Le besoin évalué d'un étudiant est calculé en soustrayant les ressources des frais. Si les frais excèdent les ressources, l'étudiant est admissible à une aide financière.

Obtention du prêt

Selon le mode de fonctionnement du programme en 1998-1999, l'étudiant devait s'adresser à une institution financière participante (une banque, une caisse populaire ou une coopérative de crédit) pour obtenir le prêt.[21]

Les provinces et les territoires s'occupent de distribuer les fonds provenant de leur programme d'aide aux étudiants.

Bonification d'intérêt pendant les études

Dans le cadre du PCPE, le gouvernement fédéral acquitte les intérêts sur les prêts des étudiants tant que ceux-ci poursuivent des études à plein temps; les programmes provinciaux d'aide aux étudiants en font de même.[22]

Remboursement

On encourage les emprunteurs à rembourser leurs prêts dès que possible après qu'ils cessent de poursuivre des études à plein temps, étant donné que les intérêts commencent à s'accumuler immédiatement. Un délai de grâce de six mois est toutefois prévu pour faciliter la transition au marché du travail. L'emprunteur est responsable des intérêts courus durant le délai de grâce.

---

21 Le gouvernement du Canada est responsable de l'administration directe des prêts d'études canadiens depuis le 1er août 2000. Des tiers, comme les institutions financières, peuvent distribuer les fonds pour le programme.

22 Le remboursement des prêts d'études à temps partiel octroyés par le PCPE commence immédiatement; aucun délai de grâce n'est accordé.

Consolidation et remboursement des prêts
Avant que le délai de grâce n'expire, l'emprunteur doit consolider ses prêts d'études canadiens et commencer à les rembourser. La période de remboursement est habituellement de dix ans, mais l'emprunteur peut prendre des dispositions pour échelonner le remboursement sur une période plus longue ou plus courte. Après que les prêts ont été consolidés, l'emprunteur doit effectuer régulièrement des versements mensuels.

Le remboursement des prêts d'études provinciaux et territoriaux fait l'objet de dispositions distinctes et peut comporter un calendrier différent.

Exemption d'intérêts
Afin d'aider les emprunteurs qui sont en chômage ou dont les revenus sont très faibles, le PCPE peut suspendre le remboursement pendant une certaine période.

Il le fait par l'entremise du Programme d'exemption d'intérêts dans le cadre duquel le gouvernement acquitte les intérêts sur le prêt en cours et suspend le paiement sur le principal. L'exemption d'intérêts est accordée pour trois mois à la fois, et peut être renouvelée pour un maximum de 30 mois.

Un emprunteur qui éprouve encore des difficultés financières excessives après avoir épuisé la période de 30 mois d'exemption d'intérêts peut être admissible à une prolongation de cette période à 54 mois. Le cas échéant, il devra toutefois faire passer à 15 ans la période de remboursement de son emprunt.

Réduction de la dette en cours de remboursement
Les emprunteurs qui ont épuisé leur période de 54 mois d'exemption d'intérêts et qui éprouvent encore des difficultés financières cinq ans après la fin de leurs études peuvent demander une réduction de leur dette si leurs versements annuels dépassent un certain pourcentage de leur revenu. Le montant maximal de la réduction de la dette est de 10 000 $ ou de 50 % de la dette, selon le moins élevé de ces montants.

Autres formes d'aide – Subventions canadiennes pour études

Les subventions canadiennes pour études (SCE) sont une aide financière non remboursable destinée à aider certains étudiants dans le besoin. Il existe quatre types de SCE :

- *Subventions destinées aux étudiants ayant des personnes à charge* – Les étudiants qui ont des enfants ou d'autres personnes à charge et qui sont en mesure de montrer qu'ils ont des besoins financiers dépassant les montants établis pour les

prêts fédéraux et provinciaux combinés sont admissibles à une subvention canadienne pour études pouvant aller jusqu'à 3 120 $ par année.

- *Subventions destinées aux personnes handicapées* – Ces subventions fondées sur les besoins et pouvant aller jusqu'à 5 000 $ par année visent à compenser les frais d'études exceptionnels occasionnés par des incapacités permanentes telles que la déficience visuelle, la surdité, la déficience physique et les difficultés d'apprentissage. Les aides techniques, les services de preneurs de notes, de professeurs particuliers et d'interprètes et le transport adapté font partie des dépenses admissibles.
- *Subventions destinées aux étudiantes inscrites au doctorat* – Ces subventions pouvant aller jusqu'à 3 000 $ par année pendant un maximum de trois ans visent à aider les étudiantes inscrites au doctorat qui démontrent qu'elles ont besoin d'une aide financière. Pour être admissibles, les étudiantes doivent être inscrites dans une discipline où leur part nationale des inscriptions au niveau du doctorat est inférieure à 35 % depuis trois ans.
- *Subventions destinées aux étudiants à temps partiel dans le besoin* – Des subventions pouvant aller jusqu'à 1 200 $ par année sont offertes aux étudiants qui ne peuvent étudier à temps plein et dont le revenu est inférieur à un seuil établi.

Aide aux étudiants – Exemples concrets

Afin d'illustrer le fonctionnement du Programme canadien de prêts aux étudiants, de concert avec les systèmes provinciaux et territorial participants, les scénarios suivants sont présentés du point de vue de trois clients éventuels de l'aide aux étudiants qui examinent les options financières leur permettant de poursuivre des études postsecondaires. Ils visent à montrer le processus à respecter pour réunir les renseignements nécessaires, estimer les coûts et les ressources et décider si, à court et à long terme, il est possible de poursuivre des études. L'accent est mis sur les sources d'information et les outils disponibles pour les aider à faire des choix éclairés.

Les exemples qui suivent ont été élaborés au moyen du Logiciel d'évaluation des besoins pour étudiant(e)s qui est disponible sur Internet. Ils reflètent les critères d'évaluation des besoins et les montants d'aide offerts à l'automne 2000.

Andrea : *Personne qui habite chez ses parents*

C'est le mois d'avril et Andrea terminera bientôt ses études secondaires dans une école de Kingston (Ontario). Elle a présenté une demande d'inscription au programme d'art de quatre ans de la l'Université Queen en septembre, mais elle n'est pas certaine

d'avoir les moyens de poursuivre ses études. Elle a quelques économies, s'est trouvé un emploi d'été et prévoit continuer d'y travailler à temps partiel pendant l'année scolaire. Bien que ses parents travaillent tous les deux, ils ne sont pas fortunés et, cette année, leurs trois enfants, dont Andrea, qui vivent encore sous leur toit, fréquenteront l'université.

Afin d'obtenir une évaluation réaliste de sa situation financière, Andrea visite le site de Ciblétudes interactif de DRHC (www.canlearn.ca) qui présente de l'information sur la disponibilité de prêts d'études. À combien peut s'élever le coût de l'année scolaire? Quelle doit être sa contribution et celle de ses parents? De combien aura-t-elle besoin pour combler l'écart? Et, enfin, quel montant peut-elle emprunter?

Le Logiciel d'évaluation des besoins pour étudiant(e)s (LEBE) qu'elle trouve sur le site Web est facile à utiliser; en moins de trente minutes, elle a rempli les formulaires électroniques et obtenu une évaluation.

Elle commence par s'identifier comme étant « Célibataire à charge vivant à la maison ». Puis, elle inscrit les frais d'études suivants dont elle a pris connaissance sur le site Web de la l'Université Queen :

- Frais de scolarité et frais obligatoires – 4 632 $
- Coût estimé des livres et des fournitures – 600 $

Le programme inscrit automatiquement une allocation de subsistance; selon la situation d'Andrea, cette allocation est de 2 989 $. Le total de ses frais pour la période d'études est donc estimé à 8 239 $.

Andrea entre également les ressources personnelles et familiales dans lesquelles elle pourrait éventuellement puiser pour payer ces frais :

- Ses propres économies qui s'élèvent à 1 000 $.
- Des gains prévus de 200 $ par semaine pendant 10 semaines précédant la période d'études, soit un total de 2 000 $.
- Des gains prévus de 100 $ par semaine pendant 34 semaines de l'année scolaire, pour un total de 3 400 $.
- Les gains combinés de ses parents, soit 50 000 $ par année.

Andrea ne possède pas de voiture, n'a aucun autre actif important et n'a obtenu aucune bourse ni subvention. Elle constate qu'en raison de leur niveau de revenu et de leurs autres personnes à charge qui poursuivent des études postsecondaires, ses parents n'ont pas à faire de contribution.

Le logiciel évalue les ressources disponibles pour payer les frais d'études d'Andrea à 4 346 $ (ses économies plus 3 346 $ puisés dans ses gains prévus de 5 400 $).

La différence entre ses frais et ses ressources correspond à son besoin évalué, soit 3 893 $. Elle apprend qu'elle peut présenter une demande de prêt d'études canadien de 2 336 $ pour combler 60 % de ce besoin, de même qu'une demande de prêt d'études de l'Ontario de 1 557 $ pour couvrir les 40 % qui restent.

Le logiciel indique également que, si sa situation demeure la même et qu'elle continue d'emprunter de la même manière, elle aura une dette fédérale et provinciale d'environ 15 600 $ lorsqu'elle terminera ses études dans quatre ans.

Pendant qu'elle poursuit ses études, le gouvernement fédéral et l'administration provinciale paieront les intérêts sur ses prêts. Six mois après la fin de ses études, elle devra commencer à rembourser ses emprunts. Le Calculateur de remboursement des prêts étudiants indique qu'en supposant un taux d'intérêt de 10 % sur une période de 10 ans, les versements mensuels d'Andrea seraient d'environ 200 $ après ses études.

Andrea dispose maintenant d'un tableau réaliste de ses possibilités financières de fréquenter l'université et des renseignements de base pour l'aider à faire des choix éclairés au sujet de son avenir. À l'instar de milliers d'autres étudiants qui ont besoin d'une aide financière pour poursuivre leurs études postsecondaires, elle décide que c'est une bonne idée de demander un prêt d'études canadien.

Boris : *Célibataire autonome poursuivant ses études dans une autre province*

Boris vient tout juste d'obtenir un baccalauréat en génie électrique et informatique de l'Université du Manitoba. Chaque année de ses études de premier cycle, il a contracté un prêt d'études afin de payer ses frais d'études. Il connaît donc le système.

Cette année, toutefois, la situation de Boris sera très différente. Tout d'abord, il vivra ailleurs qu'à la maison pendant ses études à l'Université du Nouveau-Brunswick où il a été accepté dans un programme de maîtrise de deux ans. Ensuite, étant donné que cela fait maintenant quatre ans qu'il a terminé ses études secondaires, il est considéré comme étant autonome aux fins de l'aide aux étudiants. Cela signifie que ses parents n'auront plus à contribuer à ses ressources.

Afin d'obtenir une estimation réaliste du montant qu'il peut emprunter cette année, il a recours au Logiciel d'évaluation des besoins pour étudiant(e)s de DRHC. Il s'identifie comme étant célibataire autonome vivant ailleurs qu'à la maison.

Le programme l'invite à entrer les frais de scolarité et les frais obligatoires – 3 914 $ – ainsi que les frais se rattachant aux livres et aux fournitures – Boris estime qu'ils s'élèvent à 1 000 $.

Le logiciel indique à Boris qu'il a droit à une allocation de subsistance de 5 733 $ et à d'autres frais admissibles de 1 800 $ pour assumer les frais de déplacement et un voyage aller-retour au Manitoba pendant l'année scolaire.

Selon cette estimation, ses frais d'études pour l'année totaliseront 12 533 $.

Sous la partie ressources, il inscrit la valeur de sa voiture, soit 7 000 $, et le montant qu'il prévoit gagner dans le cadre de son emploi d'été au sein d'une firme d'ingénierie. Il ne prévoit pas travailler pendant l'année scolaire. À cette étape de ses études, il n'a aucune économie.

Selon l'évaluation, il doit puiser 6 712 $ dans ses ressources pour contribuer à payer ses frais d'études, soit 2 000 $ en tant qu'actif provenant de sa voiture (dont la valeur dépasse 5 000 $) et 4 712 $ provenant de son emploi d'été.

Son besoin évalué correspond à la différence entre ses frais et ses ressources, à savoir 5 821 $. Boris pourrait être admissible à un prêt d'études canadien de 3 493 $, qui permettrait de payer 60 % de ses besoins, de même qu'à un prêt d'études provincial de 2 328 $ du programme d'aide financière aux étudiants du Manitoba, qui lui permettrait de répondre au reste de ses besoins.

Si l'on ajoute à ces montants les prêts d'environ 4 000 $ qu'il a déjà accumulés, ses prêts d'études s'élèveront à un peu plus de 9 800 $ d'ici la fin de l'année. Si sa situation reste la même et qu'il contracte des prêts semblables l'année suivante, il aura à rembourser au gouvernement fédéral et à l'administration provinciale une dette d'environ 15 600 $ à la fin de ses études.

Afin de comprendre ce qu'implique une telle dette pour son avenir financier, Boris clique sur le Calculateur de remboursement des prêts étudiants. Il voit alors qu'en présumant un taux d'intérêts de 10 %, il aura des versements d'environ 200 $ par mois à faire pendant 10 ans.

Il sait que les perspectives d'emploi sont bonnes pour les diplômés en génie électrique et informatique et, comme il s'attend d'avoir un salaire de départ d'environ 40 000 $ par année, il serait en mesure d'assumer les paiements sans éprouver de difficultés. Il pourrait même avoir les moyens de verser des mensualités plus importantes et de réduire le montant total payé.

Il reste à Boris une dernière étape à franchir pour mettre de l'ordre dans ses finances pour l'année qui vient. Afin de conserver son exemption d'intérêts, il doit fournir à l'institution financière qui lui a accordé ses prêts d'études antérieurs une Confirmation d'inscription valide, garantissant ainsi que le gouvernement continuera de payer les intérêts pendant qu'il poursuit ses études.

Corinne – *Parent occupant un emploi*

Corinne est chef de famille monoparentale. Elle a deux enfants de cinq et neuf ans. Elle a terminé ses études secondaires à Sydney (Nouvelle-Écosse) il y a 12 ans et travaille comme auxiliaire dans une résidence pour personnes âgées depuis quelques années. Elle espère obtenir un meilleur emploi au sein de la résidence ou ailleurs en suivant un cours d'un an dans un collège de la région afin de parfaire ses connaissances et d'obtenir un diplôme de travailleuse communautaire en résidence.

Elle sait qu'elle n'a pas les moyens de le faire sans aide, notamment parce qu'elle devra travailler à temps partiel pendant la durée du cours, mais elle sait aussi qu'il existe de l'aide pour les personnes qui vivent une telle situation. Elle se rend à la bibliothèque municipale et visite le site Web de Ciblétudes interactif de DRHC afin d'obtenir des renseignements au sujet des prêts d'études canadiens. Elle utilise ensuite le Logiciel d'évaluation des besoins pour étudiant(e)s afin d'arriver à une estimation réaliste des fonds dont elle a besoin pour son année d'études, des ressources qu'elle est censée consacrer à ses études et du montant qu'elle pourra emprunter.

Elle s'identifie comme étant chef de famille monoparentale. Elle doit ensuite entrer ses frais d'études et les frais connexes :

- Frais de scolarité et frais obligatoires – 1 750 $.
- Livres et fournitures – 500 $.
- Garde d'enfants – 3 000 $ (pendant les 40 semaines où elle fréquentera le collège, elle paiera 75 $ par semaine à une voisine pour garder ses enfants avant et après l'école, de même que pendant les congés).

Le programme établit ses frais de subsistance d'étudiante à 16 660 $ (comprenant les frais de transport local étendus pendant la durée des études). Ses frais pendant la période d'études s'élèvent donc à 21 910 $.

Elle doit ensuite dresser la liste de ses ressources :

- Revenu pour la période de 17 semaines antérieure à la période d'études – 6 800 $
- Revenu pendant la période d'études de 40 semaines – 8 000 $

- Valeur nette des REER – 4 000 $
- Autres actifs – 3 500 $ d'économies

Aux fins de l'évaluation, son revenu antérieur aux études et ses REER ne sont pas pris en considération dans les ressources disponibles pour ses études parce qu'ils sont tous deux inférieurs au montant maximal autorisé. Sa contribution personnelle doit provenir de ses économies plus 5 348 $ du revenu gagné pendant la période d'études, soit 8 848 $.

Son besoin évalué, qui équivaut à la différence entre ses frais et ses ressources, est de 13 062 $. Elle est admissible au montant maximal de prêt, à savoir 6 600 $ (165 $ par semaine pour les 40 semaines du cours) du gouvernement fédéral et 4 400 $ du gouvernement de Nouvelle-Écosse – soit un total de 11 000 $. Corinne doit trouver une aide de 2 062 $ de plus avant de pouvoir planifier de façon réaliste son inscription au collège. En tant qu'étudiante à plein temps ayant deux enfants à charge et un besoin évalué à plus de 275 $ par semaine, elle est admissible à une subvention canadienne pour études de 40 $ par semaine, ou 1 600 $ pour l'année scolaire de 40 semaines.

Il ne lui manque maintenant que 462 $, montant qu'elle prévoit obtenir du Programme de prestations pour enfants de la Nouvelle-Écosse.

La dernière question à laquelle doit répondre Corinne est celle de savoir si elle peut se permettre d'avoir une telle dette. Le Calculateur de remboursement des prêts étudiants, qui fait partie du Logiciel d'évaluation des besoins pour étudiant(e)s, indique qu'en présumant un taux d'intérêt de 10 %, elle devrait rembourser un peu moins de 150 $ par mois (1 800 $ par année) pendant dix ans.

Étant donné que le diplôme qu'elle obtiendrait lui permettrait d'obtenir un meilleur emploi, plus sûr, qui lui rapporterait environ 5 000 $ de plus par année que celui qu'elle occupe actuellement et qui lui offrirait de meilleures possibilités d'avancement, Corinne décide que la bonne décision à prendre est celle d'investir dans son éducation.

ANNEXE B : ÉVOLUTION DE L'AIDE FÉDÉRALE AUX ÉTUDIANTS

Depuis 1919, lorsque des prêts ont été octroyés aux anciens combattants invalides afin qu'ils puissent fréquenter l'université, le gouvernement du Canada aide les Canadiens à poursuivre des études postsecondaires. En 1939, dans le cadre du Programme dominion-provincial d'aide aux étudiants, il versait des subventions de contrepartie à toute province qui établissait un programme d'aide aux étudiants fondé sur le mérite scolaire et le besoin financier.

Le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) a remplacé le Programme dominion-provincial en 1964. Dans le cadre du nouveau programme, les banques et les coopératives de crédit accordaient aux étudiants des prêts dont le montant était établi selon une formule d'évaluation des besoins. Le gouvernement du Canada garantissait les prêts en cas de décès et de défaut de remboursement. L'exécution du programme relevait des gouvernements provinciaux, qui versaient également une somme considérable en aide financière aux étudiants.

Le Québec et, ultérieurement, les Territoires du Nord-Ouest,[23] ont choisi de ne pas participer au programme. Par conséquent, ces administrations recevaient un paiement compensatoire censé couvrir une partie des coûts de fonctionnement de leurs programmes de même nature.

Outre la réforme entreprise en 1983, qui a ouvert la voie au régime d'exemption d'intérêts et au programme de prêts pour étudiants à temps partiel, les éléments fondamentaux du programme sont restés essentiellement les mêmes au cours des années 1970 et 1980. Au début des années 1990, toutefois, une révision de la structure du PCPE s'imposait.

En conséquence, en 1994, de nouvelles ententes ont été conclues entre le gouvernement du Canada et les administrations participantes. De plus, la limite hebdomadaire de prêts, qui était fixe depuis 1984, a fait l'objet d'une hausse substantielle. Parallèlement, la formule d'évaluation des besoins a été revue de manière à tenir compte des conditions dans différentes provinces.

C'est aussi à cette époque qu'une aide non remboursable a été instaurée au moyen des Subventions pour initiatives spéciales (ultérieurement appelée Subventions canadiennes pour études).

---

23 Le Nunavut a également choisi de ne pas participer au programme.

Elles étaient initialement conçues pour les étudiants handicapés puis, le programme a été élargi de manière à inclure les étudiants à temps partiel dans le besoin, les étudiantes inscrites au doctorat dans certaines disciplines et les étudiants ayant des personnes à charge.

L'augmentation de l'endettement des étudiants est alors devenue une préoccupation croissante du public. Ce phénomène était essentiellement attribuable à trois facteurs : la hausse des frais de scolarité, qui contribuait à augmenter les besoins financiers des étudiants; l'augmentation des limites de prêts établies par le gouvernement fédéral et les administrations provinciales, qui permettait à certains étudiants d'obtenir des prêts d'études plus importants chaque année; la tendance dans les provinces à remplacer les programmes de subventions non remboursables par des programmes de prêts.

En conséquence, en 1998, le gouvernement du Canada a présenté une série de mesures visant à faciliter le remboursement. La période d'exemption d'intérêts offerte aux emprunteurs qui éprouvent des difficultés en raison du chômage a été prolongée. Une nouvelle mesure de Réduction de la dette en cours de remboursement a également été instaurée afin d'aider les emprunteurs qui éprouvent des difficultés à rembourser leurs prêts en raison d'un niveau de dettes élevé et de faibles revenus sur une longue période. Le gouvernement a également amélioré le système de crédits d'impôt pour l'éducation postsecondaire et renforcé les dispositions relatives au Régime enregistré d'épargne-études.[24]

24 La modification d'envergure la plus récente a été apportée au programme le 1er août 2000, lorsqu'un nouveau système de prêts à financement direct a été instauré. Le nouveau système remplace l'arrangement précédent qui avait été pris avec les institutions financières aux fins de l'administration des prêts d'études canadiens, arrangement qui n'a pas été renouvelé parce que trop peu d'institutions financières étaient intéressées à continuer d'y participer. En conséquence, les nouveaux prêts devront être remboursés au gouvernement du Canada. Les prêts consentis avant le 1er août 2000 continueront d'être remboursés à l'institution financière qui les a attribués.

ANNEXE C :
AIDE FINANCIÈRE À L'ÉTRANGER

L'aide financière aux étudiants, sous une forme ou l'autre, est une caractéristique des systèmes d'éducation postsecondaire dans le monde entier. Afin de comprendre les approches adoptées ailleurs, le Programme canadien de prêts aux étudiants a entrepris un examen des programmes d'aide aux étudiants dans neuf autres pays membre de l'OCDE, soit l'Australie, le Danemark, la France, l'Allemagne, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, la Suède, le Royaume-Uni et les États-Unis. Les renseignements recueillis dans le cadre de l'étude portent généralement sur l'année 1999.

Voici un résumé succinct et de nature surtout qualitative de certaines des conclusions de l'examen. Le rapport complet est disponible sur demande.[25]

Frais de scolarité

Parmi les pays sur lesquels a porté l'étude, la principale différence constatée dans l'approche adoptée pour financer les études postsecondaires et offrir de l'aide aux étudiants se rattachait au fait d'imposer ou non des frais de scolarité. Dans de nombreux pays d'Europe, notamment au Danemark, en France, en Allemagne, en Norvège et en Suède, les étudiants ne payent aucuns frais de scolarité, quoique dans certains cas, ils soient tenus de payer des frais d'inscription.

Les étudiants d'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis, doivent habituellement payer des frais de scolarité. Aux États-Unis, les universités et collèges privés jouent un rôle important dans le système d'éducation postsecondaire et imposent souvent des frais beaucoup plus élevés que ceux qui sont habituellement imposés dans d'autres pays; toutefois, les frais demandés dans les universités et collèges publics des États-Unis sont généralement beaucoup moins élevés, du moins pour les résidents de l'État où sont situés ces établissements.

La situation de l'Australie est particulière. En effet, conformément au Régime de contribution à l'éducation supérieure (Higher Education Contribution Scheme), tous les étudiants inscrits à un programme d'enseignement postsecondaire sont tenus de verser une contribution en fonction du nombre de cours suivis. L'obligation de payer ces frais est toutefois retardée jusqu'après la fin des études; le taux de remboursement est alors établi en fonction du revenu (voir ci-après).

---

25 Un rapport du Programme canadien de prêts aux étudiants comportant une comparaison de programmes étrangers de prêts d'études peut être obtenu sur les sites Web dont les adresses sont indiquées au début du présent document.

Admissibilité

Citoyenneté – Dans tous les pays visés par l'étude, la citoyenneté est normalement un critère d'admissibilité de base pour obtenir une aide financière aux fins des études.

Études à temps plein ou à temps partiel – Dans certains pays tels que la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, pour être admissible à l'aide financière, il faut être inscrit à un programme d'études à temps plein, tandis que dans d'autres, notamment la Norvège et la Suède, il suffit de suivre 50 % des cours d'un programme régulier. Au Danemark, en France, en Allemagne et aux États-Unis, un étudiant peut recevoir une aide financière pour des études à temps plein ou à temps partiel, peu importe le nombre de cours suivis.

Âge – Certains pays fixent un âge minimum et maximum pour être admissible à l'aide aux étudiants. Au Danemark et en Nouvelle-Zélande, les étudiants doivent avoir au moins 18 ans pour recevoir l'aide financière aux étudiants, mais il n'y a aucun âge maximum. Dans d'autres pays, les étudiants doivent être sous un certain âge pour être admissible: en Allemagne la limite maximale pour la première demande est de 30 ans, en Suède, de 45 ans, et au Royaume-Uni, de 50 ans.

Intérêts

En Australie, en France et en Allemagne, les prêts sont exempts d'intérêts pendant que les étudiants poursuivent leurs études et après la fin des études.

En Nouvelle-Zélande, en Norvège et aux États-Unis, aucun intérêt n'est imposé pendant que l'étudiant fréquente l'établissement d'enseignement, mais les intérêts commencent à s'accumuler à la fin des études. Le taux d'intérêt dans ces pays varient; ils vont de 6,5 % en Norvège à 7 % en Nouvelle-Zélande et se situent entre 8,25 % et 9 % aux ÉtatsUnis.

Certains pays, notamment le Danemark, la Suède et le Royaume-Uni, fixent des intérêts sur les prêts d'études à partir du moment où les fonds sont versés. Au Danemark, le taux d'intérêt est plus faible pendant que les étudiants fréquentent l'établissement d'enseignement (4 %) qu'après la fin de leurs études (4,5 %), tandis qu'il reste le même pendant toute la durée du prêt en Suède (4,1 %) et au Royaume-Uni (2,1 %). Il faut noter que les pays qui font payer des intérêts à partir du moment où le prêt est consenti établissent généralement ceux-ci à des taux considérablement inférieurs à ceux des pays qui reportent le paiement des intérêts, ce qui équilibre les coûts dans une certaine mesure.

Remboursement

Dans les pays qui appliquent des régimes de remboursement traditionnels, les paiements peuvent prendre la forme de versements mensuels (comme c'est le cas au Danemark et en France) ou trimestriels (comme c'est le cas en Norvège). Habituellement, on établit un versement minimum en fonction du montant impayé du prêt. En France, toutefois, l'étudiant peut décider du montant de son versement mensuel, à condition que le prêt soit remboursé dans un délai prédéterminé. Les étudiants disposent d'un maximum de 10 ans pour rembourser leur prêt en France, de 15 ans au Danemark et de 20 ans en Norvège (où tous les prêts doivent être remboursés avant que l'emprunteur n'ait atteint l'âge de 65 ans).

Dans les pays qui ont adopté un régime de prêts remboursables en fonction du revenu (RFR), les emprunteurs, après avoir terminé leurs études, doivent contribuer un certain pourcentage de leur revenu pour rembourser leurs prêts, pourcentage qui varie souvent en fonction du niveau de revenu. Plus particulièrement, on fixe habituellement un seuil de revenu annuel sous lequel aucun remboursement n'est exigé.

Aux États-Unis, les étudiants peuvent rembourser leurs prêts selon quatre options, dont chacune est assortie d'un processus de remboursement et d'un délai différents. Les délais peuvent aller de 10 à 30 ans, selon le programme choisi par l'étudiant. L'une des options comporte un programme de prêts remboursables en fonction du revenu.

Parmi les pays qui ont un régime de prêts RFR, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Royaume-Uni n'imposent aucun délai maximal pour rembourser le prêt. En Allemagne, le délai a été fixé à 20 ans et aux États-Unis, le délai du régime RFR est de 25 ans, après quoi le prêt est annulé.